



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

MARCIA RIBEIRO SILVA

**CONTRARREFORMAS DE ESTADO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: implicações no
Regime Geral de Previdência Social e impactos no Serviço Social (1990-2000).**

**SÃO CRISTÓVÃO/ SE
2016**

.MARCIA RIBEIRO SILVA

**CONTRARREFORMAS DE ESTADO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: implicações no
Regime Geral de Previdência Social e impactos no Serviço Social (1990-2000).**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Serviço Social da Universidade
Federal de Sergipe como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Serviço Social,
sob orientação da Prof^ª. Dr^ª. Vera Núbia Santos.

SÃO CRISTÓVÃO – SE
2016

MARCIA RIBEIRO SILVA

**CONTRARREFORMAS DE ESTADO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: implicações no
Regime Geral de Previdência Social e impactos no Serviço Social (1990-2000).**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Serviço Social da Universidade
Federal de Sergipe como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em ____/ ____/ 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Vera Núbia Santos (DSS/ UFS)
Orientadora

Simone Moreira dos Santos Souza (Mestre em S. Social/ UFS)
Primeira Examinadora

Prof^ª Msc Maíra dos Santos Oliveira do DSS/UFS (Substituta)
Segunda Examinadora

AGRADECIMENTOS

Como tudo na vida, tudo tem um começo, meio e fim. Cheguei nesta universidade ainda menina, vinda do interior baiano com apenas 16 anos, cheia de sonhos na bagagem. Olho para trás e vejo que hoje essa bagagem é ainda maior. Não somente por ter ainda mais sonhos, mas também, pelas experiências vividas ao longo desses cinco anos.

Conheci muita gente durante esse tempo de universidade, uns mais, outros menos, mas cada um de maneira especial...

Assim como aquela menina de interior, meus sonhos ainda voam longe, ainda penso que momentos especiais passam muito rápido...

Ainda duvido de mim mesma e, ao mesmo tempo, tenho enorme coragem para continuar...

Hoje, posso direcionar aos meus pais, José Raimundo e Jucinete (conhecida como Tiete), meus sinceros agradecimentos por continuarem acreditando em mim. Vocês me impulsionaram a seguir em frente. E ensinaram-me que o sonho não se acumula, somente fica guardadinho, pois sonho não acontece de uma hora para outra, tem de ser construído todo dia pecinha por pecinha. Então, esse sonho não é só meu. É, e muito, de vocês também.

E como me esquecer do meu padrinho José Raimundo, a quem tenho profunda admiração e carinho. Obrigada padrinho, por todos os momentos de apoio na minha formação e de conselhos.

Agradeço a meu namorado Thiago pelo companheirismo, amizade, paciência, carinho e “puxões de orelha” quando preciso.

Agradeço a minha família pelo apoio e incentivo. Em especial a minha irmã Milene, meus avós Isabel e Antônio, que já não estão entre nós, minha avó Terezinha e meu tio “Dué”.

Agradeço também, a Universidade Federal de Sergipe (UFS), e aos professores do Departamento de Serviço Social (DSS), que ao longo desses cinco anos me propiciaram a oportunidade de participar de importantes espaços de reflexão e diversas experiências.

Agradeço, em especial, à professora Vera Núbia pela paciência durante as orientações e ensinamentos que levarei por toda minha vida profissional.

E as professoras Josiane Soares e Náílsa Maria Araújo, assim como a equipe do PEAC, que possibilitaram um novo olhar sobre o mundo e as pessoas. O PEAC não foi só mais uma experiência profissional foi espaço de construção do conhecimento e de amizades.

Enfim, agradeço a todos os amigos que apesar da distância mantiveram-se presentes e contribuíram de alguma forma nesta longa caminhada.

A todos, meu muito obrigada!

Marcia Ribeiro Silva

*“A injustiça avança hoje a passo firme
Os tiranos fazem planos para dez mil anos
O poder apregoa: as coisas continuarão a ser como são
Nenhuma voz além da dos que mandam
E em todos os mercados proclama a exploração;
isto é apenas o meu começo*

*Mas entre os oprimidos muitos há que agora dizem
Aquilo que nós queremos nunca mais o alcançaremos*

*Quem ainda está vivo não diga: nunca
O que é seguro não é seguro
As coisas não continuarão a ser como são
Depois de falarem os dominantes
Falarão os dominados
Quem pois ousa dizer: nunca
De quem depende que a opressão prossiga? De nós
De quem depende que ela acabe? Também de nós
O que é esmagado que se levante!
O que está perdido, lute!
O que sabe ao que se chegou, que há aí que o retenha
E nunca será: ainda hoje
Porque os vencidos de hoje são os vencedores de amanhã [...]”.*

*(Bertold Brecht, **Elogio da Dialética**)*

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a desconstrução dos direitos sociais promovido pelas contrarreformas da Previdência Social nos anos 1990 e 2000, e suas implicações na atuação profissional do Assistente Social no âmbito do INSS. Para apreensão do objeto optou-se pela pesquisa qualitativa de caráter exploratória, com fonte bibliográfica e documental. A análise possibilitou compreender que as contrarreformas de Estado na Previdência Social engendraram uma perspectiva regressiva na constituição de direitos sociais e na condição da cidadania dos trabalhadores, percorrendo o caminho inverso à concepção de Seguridade Social expressa na Constituição Federal de 1988. Observou-se que as consecutivas contrarreformas obstaculizaram a atuação profissional do assistente social no INSS, a partir do estabelecimento de impasses a maturação do Documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social de 1994, o que impactou e trouxe limites a uma intervenção profissional pautada na defesa dos direitos e na proteção ao trabalho, enquanto condição para assegurar cidadania. Conclui-se que, se de um lado as contrarreformas de Estado na Previdência Social impactaram as ações do Serviço Social nesse campo, por outro, a luta pela ampliação dos direitos previdenciários e assistenciais persiste como um marco na profissão.

Palavras-Chaves: Direitos Sociais; Previdência Social; Contrarreforma do Estado; Serviço Social.

RÉSUMÉ

Ce document traite de la déconstruction des droits sociaux promus par contrarreformas la sécurité sociale dans les années 1990 et 2000, et ses implications pour la pratique professionnelle de travailleur social dans l'INSS. Pour saisir l'objet a été choisi la recherche qualitative de caractère exploratoire, avec une source bibliographique et documentaire. L'analyse nous a permis de comprendre que contrarreformas Etat dans la sécurité sociale a engendré une perspective régressive de la constitution des droits sociaux et le statut de la citoyenneté des travailleurs, allant dans le sens opposé à la conception de la sécurité sociale exprimée dans la Constitution fédérale de 1988. Il a été observé que le contrarreformas consécutifs entravé le travail professionnel du travailleur social dans le INSS, de la non-mise en œuvre de la matrice théorique et méthodologique du travail social dans la sécurité sociale 1994, drainer le sens de l'intervention professionnelle guidée par la défense des droits et la protection au travail, comme condition pour assurer la citoyenneté. Nous concluons que, d'un côté l'Etat contrarreformas dans la sécurité sociale affecté les actions de travail social dans ce domaine, d'autre part, la lutte pour l'extension de la sécurité sociale et les droits sociaux reste une étape importante dans la profession.

Mots Clés: Droits sociaux; Sécurité sociale; État contrarreforma; Service social.

LISTA DE TABELA E QUADROS

Quadro 1: Legislações que orientam as “Reformas” da Previdência Social (1998-2005)...	38
Tabela: Aposentadorias concedidas pela Previdência Social (em mil), no período 1997 – 2010	44
Quadro 2: Documentos Teórico-Metodológicos do Serviço Social na Previdência Social.	58
Quadro 3: Legislações responsáveis pela desconstrução do Serviço Social na Previdência	66
Quadro 4: Ações movidas pelos Assistentes Sociais na defesa de exercício profissional no INSS	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social

ANASPS - Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social

APS – Agência da Previdência Social

ATC – Aposentadoria por Tempo de Contribuição

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões

CE – Código de Ética

CEME – Central de Medicamentos

CF – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNT – Conselho Nacional do Trabalho

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DF – Distrito Federal

DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador

DNPS – Departamento Nacional de Previdência Social

DRU – Desvinculação das Receitas da União

DSS – Divisão de Serviço Social

EC – Emenda Constitucional

FCT -Funções Comissionadas Técnicas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FP – Fator Previdenciário

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
INPS – Instituto Nacional da Previdência Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEI – Microempreendedor Individual
MP – Medida Provisória
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MPS – Ministério da Previdência Social
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE – Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento
PBA – Plano Básico de Ação
PDRE – Plano Diretor de Reforma do Estado
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio
PT – Partido dos Trabalhadores
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SIC – Sistema de Informação ao Cidadão
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CONTRARREFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: argumento neoliberal e regressão de direitos	18
2.1 A concepção do direito sob a ótica da cidadania.....	18
2.2 O neoliberalismo e sua influência na regulação do estado democrático de direito	21
2.3 Contrarreforma do Estado no Brasil e a regulação dos direitos dos trabalhadores	27
2.3.1 Regressão dos direitos sociais previdenciários no contexto das contrarreformas...	36
3 SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO DE CONTRARREFORMAS: impasses a ação profissional na ampliação do acesso aos direitos previdenciários/assistenciais.....	48
3.1 Breve histórico sobre a inserção do Serviço Social na previdência social pública.....	48
3.2 Um divisor de águas: o documento matriz teórico-metodológica do serviço social na previdência.....	57
3.3 Resistência e Luta: O posicionamento do Serviço Social no INSS frente as implicações das contrarreformas na previdência social	65
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social, no Brasil, se constitui como um dos principais meios de proteção social à classe trabalhadora desde sua organização como política pública durante o governo de Getúlio Vargas, no período 1930-1945. Desse modo, nos dias correntes, caracteriza-se por estar organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória¹, cuja finalidade é a promoção da cobertura de eventos como idade avançada, doença, invalidez e morte, ou ainda, propiciar a proteção do trabalhador e sua família em caso de perda temporária da capacidade para o trabalho (BRASIL, 1988).

Depreende-se assim, que há uma associação intrínseca entre o acesso à proteção social previdenciária e o exercício de alguma atividade laboral, reconhecida e protegida por esta política, numa sociedade capitalista “[...] em que a mercadoria é fonte elementar da riqueza [...], [e] o trabalho é visto como uma expressão da relação social baseada na propriedade privada” (SILVA, 2012, p.63), eixo central para a preservação e reprodução do sistema capitalista.

O objeto de análise desta pesquisa é a inerente relação entre política previdenciária e Serviço Social, numa perspectiva totalizante. Assim, para a compreensão dos elementos que direcionam as contrarreformas² na Previdência Social brasileira a partir da década de 1990 e nos anos 2000 é necessário à explanação teórica de algumas categorias e igualmente resgatar alguns fatores históricos. Não podemos desvincular essa análise da nova configuração do capitalismo contemporâneo e do Estado brasileiro, nem tão pouco deixar de vinculá-la as lutas sociais e a busca dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho. Se o fizéssemos, estaríamos esvaindo a crítica e corroborando para práticas alienantes.

Dessa forma, optou-se por problematizar as contrarreformas da Previdência Social no contexto de contrarreforma do Estado brasileiro, a partir de duas direções: a primeira corrobora com as ideias de autores como Salvador (2005) e Behring (2008) ao resgatar as implicações das

¹ A CF possibilitou a ampliação da cobertura previdenciária ao introduzir meios para o trabalhador filiar-se a Previdência Social de forma facultativa. Segundo a Lei nº 8.213/1991 o segurado facultativo compreende indivíduos maiores de 14 (quatorze) anos que se filiem ao RGPS mediante contribuição, desde que não possam ser incluídos dentre os segurados obrigatórios da Previdência Social. São segurados obrigatórios da Previdência Social: empregados com carteira assinada, contribuintes individuais, segurados especiais, empregado doméstico e trabalhador avulso.

² Ao longo deste trabalho será utilizado o termo *contrarreforma* para referir-se ao processo inverso à garantia dos direitos dos trabalhadores desencadeado a partir da adesão do Estado brasileiro ao neoliberalismo na década de 1990, que resulta na negação dos direitos sociais e trabalhistas garantidos na Constituição Federal de 1988.

contrarreformas da Previdência na exploração do trabalhador, no mercado de trabalho. E a segunda direção, parte do pressuposto de que esse cenário de restrição ou negação dos direitos impactou negativamente na atuação profissional do Assistente Social no INSS³, ao engendrar entraves à constituição de uma Previdência Social pública, regida por princípios universais, com foco na viabilização de direitos e, como resgata Silva (2001, p.12), como o “mais consistente mecanismo de distribuição de renda e, conseqüentemente, importante instrumento de cidadania”. Estaria, assim, esvaziando o sentido da defesa aos direitos garantidos, como um dos princípios da ação do/a Assistente Social.

Então, para uma melhor apreensão do objeto desta pesquisa delineou-se algumas questões norteadoras, quais sejam:

- a) Em um contexto de crise do capital e de contrarreforma do Estado, qual o posicionamento do Serviço Social na Previdência Social para a manutenção dos direitos da classe trabalhadora, e quais as exigências institucionais postas a este profissional?
- b) Há uma compreensão, no exercício do Serviço Social na Previdência, da diferenciação entre orientação social e socialização de informações, na perspectiva de perceber o usuário como cidadão portador de direitos?

Por esse ângulo parte-se da hipótese de que restringir a atuação profissional do/a Assistente Social aos ditames das “reformas”⁴ neoliberais revela-se contrário as exigências postas ao profissional de Serviço Social, consoante com o Código de Ética Profissional (CFESS, 1993), o Documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social⁵ (BRASIL, 1994) e as demais legislações que direcionam o fazer profissional do/a Assistente Social no âmbito do INSS. Assim sendo, rompe-se com estratégias que enfatizam a defesa do projeto profissional articulado a um projeto de sociedade, que visa a ampliação e consolidação dos direitos dos trabalhadores, além do embate as práticas burocráticas e tecnicistas previdenciárias.

O fomento pela escolha dessa problemática foi construído ao longo das disciplinas

³ Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

⁴ A palavra “reforma” permanece entre aspas por compreendermos que o capital se apropriou de maneira indevida deste termo. O capital não vislumbrava a construção de uma reforma no sentido de garantir direitos e melhorar as condições de trabalho e vida do cidadão, mas tinha por objetivo facilitar o diálogo com o trabalhador para obter o consentimento da classe enquanto promovia a extinção ou restrição dos direitos desse seguimento.

⁵ Cabe destacar que neste trabalho, o termo *Documento Matriz*, faz referência a Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social de 1994.

Política Social e Pesquisa Social e Serviço Social, que instigaram e propiciaram espaços de reflexão sobre a realidade vivenciada pelos trabalhadores em meio à destituição de seus direitos previdenciários. Além disso, apresentaram possibilidades para a observação que a relação, Serviço Social/Previdência Social, ainda é pouco explorada, no sentido de que, nos dias correntes há poucas pesquisas no âmbito da graduação⁶, mestrado e doutorado que perscrutam essa temática. Segundo Sarmiento e Cortizo (2015, p.272), apenas quatro cursos de Serviço Social desenvolvem pesquisas na área de Previdência Social no Brasil, dentre esses, estão o “[...] Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Curso de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) ”.

É pertinente afirmar que para a construção deste trabalho foi utilizada a abordagem qualitativa, importante para a compreensão de questões muito particulares (MINAYO, 2009), que neste caso se concretiza na defesa da perspectiva do trabalhador, para compreender a totalidade imanente aos processos históricos que estão em curso com a adesão ao neoliberalismo como mecanismo de legitimidade da sociedade burguesa.

O método utilizado é o materialista histórico dialético por considerar-se que,

[...] é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador. O método implica, pois, para Marx, uma determinada *posição (perspectiva)* do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações (NETTO, 2009, p.25).

A natureza da pesquisa é de caráter exploratório por ser “desenvolvida com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado [...]” (GIL, 1989, p.45). Quanto aos procedimentos técnicos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a documental. No que se refere à primeira, Marconi e Lakatos (2003, p.157) afirmam:

A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações.

⁶ Em levantamento sobre a temática foi localizado somente um TCC, do ano de 2000, disponível em sítio eletrônico, vinculado a Universidade Federal de Santa Catarina.

Assim, foram utilizados artigos, livros, dissertações e teses (1990-2015) sobre a temática em questão, além de legislações que norteiam o trabalho do/a Assistente social na política previdenciária como: o Código de Ética Profissional (1993); o Documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social (BRASIL, 1994); a Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, dentre outras.

No que tange ao segundo procedimento de pesquisa, a pesquisa documental, essa apresenta por característica “que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias, [...] [podendo] ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.174). São exemplos de fontes primárias: documentos de arquivos públicos; publicações parlamentares e administrativas; estatísticas (censos); documentos de arquivos privados; cartas, entre outros.

A vista disso foram analisados: os Anuários Estatísticos da Previdência (1997-2010); as publicações anuais do Livro Negro da Previdência Social (2003-2013), da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS); além de documentos produzidos pela categoria dos/as Assistentes Sociais e suas entidades representativas.

O trabalho permanece estruturado em dois capítulos. O primeiro capítulo resgata os fundamentos das contrarreformas da Previdência Social, com base principalmente, mas não somente, no disposto por Duarte (2002), Behring (2003; 2008), Silva (2001; 2012) e Mota (1995; 2007) demonstrando a relação desse fenômeno com as propostas neoliberais introduzidas na realidade mundial em meados da década de 1970. Retrata-se que os fundamentos neoliberais influenciaram os Estados Nacionais, dentre eles o Brasil, na promoção de ajustes estruturais em suas respectivas economias. Entre as principais requisições estão a reconfiguração das relações de trabalho, a regressão de direitos e dos meios de proteção ao trabalhador significando para a classe a destituição da cidadania.

O segundo capítulo promove a reflexão sobre a relação Serviço Social e Previdência Social com base em autores como Cartaxo e Cabral (2007), Silva (1999; 2012; 2015); Iamamoto (2009); Yazbek (2007), dentre outros e, nas principais normativas e documentos que regulam o exercício da profissão. Dessa maneira, apresenta-se uma breve análise histórica da profissão na política previdenciária, bem como seu posicionamento em diferentes contextos político-econômicos, sociais e culturais. E por fim, enfatiza-se o período decorrido entre os anos 1990 e 2000, tendo em vista apreender as refrações das contrarreformas da Previdência Social nas

ações dos/as Assistente Sociais do INSS, na viabilização de direitos previdenciários⁷ e assistenciais⁸, impondo limites e possibilidades as mesmas.

Considera-se a relevância deste estudo ao propiciar a atualização do movimento histórico do Serviço Social na Previdência, assim como a reflexão da importância do domínio das dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas de forma indissociável na prática profissional de qualquer assistente social, dado que, é por meio do constante movimento teoria-prática e da valorização do conhecimento que é possível assumir um posicionamento crítico e propositivo frente às requisições regressivas das entidades empregadoras, sejam públicas ou privadas.

O Assistente Social, apesar das ameaças contínuas de desconstrução da profissão nesse espaço sociocupacional, continua a exercer papel fundamental na socialização de informações previdenciárias/assistenciais contribuindo na aproximação dos beneficiários e seus dependentes da instituição, influenciando no encurtamento dos caminhos a serem percorridos para o acesso a benefícios/direitos pelos trabalhadores. Nesse sentido, atualizar o debate sobre a questão previdenciária a partir do viés das contrarreformas torna-se significativo para a reflexão e atualização da categoria e a sociedade em geral, pois trata-se de um processo histórico que continua em curso e está longe de uma definição.

⁷ O termo *direitos previdenciários* refere-se aos benefícios e serviços ofertados pela Previdência Social aos segurados e seus dependentes, dos quais destacamos os seguintes com base na Lei nº 8.213/1991: Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ofertado, em regra, ao trabalhador após atingir 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher, o período de carência para requisição é de 180 meses); Aposentadoria por idade (requisitada, em regra, aos 65 anos se homem e 60 anos se mulher); Aposentadoria por invalidez (requisitada por segurado insuscetível e incapaz de recuperação para o exercício de alguma atividade laboral); Aposentadoria especial (requisitada por segurados expostos a agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos por tempo prolongado, pode ser solicitada após 15, 20 ou 25 anos de exercício laboral); Salário Família (pago aos segurados baixa renda com dependentes menores de 14 anos ou inválidos); Salário Maternidade (devido, em regra, a segurada pelo período de 120 dias em caso de parto, podendo ser prorrogado até 148 dias em casos de natureza especial); Auxílio Doença (devido ao segurado em situações de incapacidade temporária para o trabalho, desde que o ocorrido o afaste temporariamente do exercício de alguma atividade laboral por período superior a 15 dias); Auxílio Acidente (requisitado após a consolidação de lesões decorrentes de acidente do trabalho); Auxílio reclusão (devido aos dependentes do segurado em caso de recolhimento a prisão do segurado); Pensão por morte (devida aos dependentes do segurado em caso de morte do mesmo); Serviço Social (ofertada aos segurados e seus dependentes com vistas a esclarecer seus direitos e os meios de exercê-los); Habilitação e Reabilitação Profissional (ofertada aos segurados e seus dependentes, deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive (BRASIL, 1991).

⁸ O termo *direitos assistenciais* refere-se ao Benefício de Prestação Continuada referenciado na Lei nº 8.742 de 1993, esse benefício apesar de ser de natureza assistencial é operacionalizado pela Previdência Social desde 1996, trata-se de uma importante conquista dos trabalhadores e fruto das lutas sociais.

2. CONTRARREFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: argumento neoliberal e regressão de direitos

2.1 A concepção do direito sob a ótica da cidadania

Em meio às contradições sociais postas na apropriação do trabalho pelo capital, localiza-se a incorporação de direitos enquanto mecanismo de negociação entre classes e também identifica-se o predomínio histórico dos interesses burgueses sobre os do trabalhador aspirando a obtenção do consentimento social. Nesse sentido, “ao mesmo tempo em que [são fornecidas] as bases históricas para o desenvolvimento de demandas vinculadas à liberdade (direitos, garantias sociais e individuais, autonomia, autogestão), simultaneamente bloqueia e impede sua realização” (IAMAMOTO, 2009, p.25).

Cabe destacar que o direito aqui referido é decorrente do direito positivo⁹ – caracterizados como aqueles que estão protegidos e se expressam através de leis, normas, enfim, de regras que regem a vida social e por permanecerem nesta condição devem ser compreendidos como um fenômeno verificável. Não podemos dissociar a assunção dos direitos da história, pois

[...] a linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992, p.11).

Ao abordar esse conceito sob a perspectiva do capital “globalizado”, constata-se que os direitos de liberdade passam a ser somente um projeto que objetiva ser alcançado enquanto os direitos de igualdade “é tensionado na dinâmica das relações entre as classes sociais: o alargamento do patamar dos direitos defronta-se inevitavelmente com os limites impostos pela lógica da acumulação” (IAMAMOTO, 2009, p.25).

Acreditamos que para garantir direitos não basta proclamá-los, é preciso percebê-los em uma realidade historicamente situada caracterizada em observância a intensidade das lutas em

⁹ Bobbio (1995, p. 16-17) afirma que pode-se compreender o direito por meio de duas perspectivas: a do direito natural e a do direito positivo. O direito natural seria aquele que tem em toda parte a mesma eficácia, e derivam da natureza, isto é, derivam de valores anteriores ao ser humano. Já o direito positivo tem eficácia apenas nas comunidades políticas em que é posto, ou seja, é criado por meio de decisões na sociedade que geralmente são instituídas em conformidade com os valores do Estado, estando em constante transformação.

busca de novas liberdades contra velhos poderes (BOBBIO, 1992), principalmente por denotar caráter mutável, isto é, por permanecerem suscetíveis às alterações das condições históricas, visto que, “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (BOBBIO, 1992, p. 19).

Então, depreende-se que os direitos surgem gradualmente na busca por emancipação e transformação das condições de vida em sociedade. De acordo com Ferraz Jr. (2013, p. 01),

[...] o direito é um dos fenômenos mais notáveis da vida humana. Compreendê-lo é compreender uma parte de nós mesmos. É saber em parte por que obedecemos, por que mandamos, por que nos indignamos, por que aspiramos a mudar em nome de ideais, por que em nome de ideais conservamos as coisas como estão. Ser livre é estar no direito e, no entanto, o direito também nos oprime e nos tira a liberdade [...].

A partir desta reflexão, infere-se que com a afirmação do modo de produção capitalista, o homem tornou-se refém do próprio homem, posto que uma maioria (trabalhadores) efetua a venda de sua força de trabalho a uma minoria (burguesia), detentora do poder, em troca dos meios necessários para atendimento de suas necessidades sociais. O homem não mais se visualiza como um ser dotado de direitos, não exerce seu poder político e assim é desconstruída sua figura de cidadão.

Mas qual a conexão entre cidadania e direito? Para responder a essa questão é necessário compreender o conceito de cidadania. De acordo com Coutinho (2000, p.51), a cidadania não é “dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim, um processo histórico de longa duração”. Ainda, é possível projetá-la como um modo de viver que brota de dentro de cada indivíduo e não como algo imposto.

Autores como Carvalho (2002) e Marshall (1967) afirmam que o direito integra a concepção de cidadania ao traduzir-se em três elementos: nos direitos civis, direitos políticos e nos direitos sociais.

Para Marshall (1967) a cidadania desenvolveu-se na Inglaterra de forma bastante lenta. Nessa interpretação, os direitos também surgiram aos poucos, seguindo uma linearidade. Inicialmente se manifestam os direitos civis, no século XVIII, logo após no século XIX, surgem os direitos políticos e por fim, no século XX, são conquistados os direitos sociais. Segundo o mesmo autor, os elementos civis englobam os direitos de liberdade, enquanto os elementos políticos eram referentes ao direito de participar dos processos decisórios e os elementos sociais

se referem a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar, a segurança no direito de participar, por completo, e ao acesso a uma vida digna em sociedade.

Sobre essa acepção de linearidade, Carvalho (2002) diverge das discussões abordadas por Marshall (1967) ao conceber que não se pode reduzir o surgimento dos direitos a uma cronologia histórica, visto que podemos ser induzidos a visões simplificadas. O Brasil é um exemplo deste fenômeno. Aqui os direitos sociais precederam os direitos políticos e os direitos civis. O grande diferencial entre a afirmação dos direitos no Brasil e na Inglaterra, é que enquanto na Inglaterra os direitos foram conquistados por meio das lutas sociais, no Brasil, eles foram “doados”¹⁰ conforme as intenções de coesão social das classes no poder. Sendo assim, desligou-se de expressões como autonomia e democracia.

Desse fato deriva a afirmação de Carvalho (2002) de que no Brasil vive-se uma “cidadania regulada”¹¹, assim, torna-se central para compreensão desse conceito situar o papel histórico que envolve a natureza da cidadania agregada a outro fenômeno também histórico a que chamamos Estado-nação. De acordo com o mesmo autor,

A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado (CARVALHO, 2002, p.12).

No entanto, ao se inverter a hierarquia social, em que o Estado passa a se sobrepor a sociedade, extrai-se as possibilidades de exercício da democracia e das liberdades individuais e coletivas. É no exercício do poder político e na participação em comunidade que reside o estímulo à luta para garantir os direitos já conquistados e a possibilidade de progredir na direção pela afirmação de novos direitos.

A partir das considerações apresentadas, observa-se que historicamente a figura do Estado vai se modificando em função das organizações das classes e de suas perspectivas antagônicas, tornando-se instrumento das classes dirigentes para alcançar o consenso social, através do convencimento das classes dominadas (trabalhadores). Assim, segundo Duarte

¹⁰ É oportuno afirmar com base em conceitos expressos por Gramsci (2002) que no Brasil ocorreu um fenômeno denominado de “revolução passiva”, ou ainda de “transformismo” ou “revolução/restauração”. Isso quer dizer que, em meio a uma conjuntura de insatisfação social das classes subalternas as classes dominantes antecipam-se a possibilidade de revolução que as mesmas poderiam desencadear, de maneira a controlar esse movimento por meio do atendimento de demandas populares, provendo assim, as antigas camadas dominantes no poder.

¹¹ O conceito de *cidadania regulada* usado por Carvalho (2002) referenda-se nas ideias de Wanderley Guilherme dos Santos em *Cidadania e justiça: política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

(2002, p.16) o Estado expressa-se por meio de uma pedagogia alienante, “[...] na medida em que ele realiza um conjunto de iniciativas e atividades visando criar um terreno favorável à difusão de determinadas maneiras de pensar, de formular e de resolver as questões que envolvem a reprodução das relações de dominação e de poder [...]”.

Posto isso, ressalta-se que para o desenvolvimento das potencialidades que dotam a cidadania e os direitos, na relação Estado e sociedade é essencial à supressão dos processos de exploração, dominação e alienação da classe trabalhadora (IAMAMOTO, 2009). Em resumo, Silva (2001, p.09) destaca que para o pleno exercício da cidadania e dos direitos, três condições são essenciais. A primeira, já explicitada por nós, envolve o sentido de soberania nacional e a formação de indivíduos autônomos e participantes, ou seja, necessita-se de um Estado-Nação que possa traçar seu próprio caminho, sem influências externas e de um cidadão que tenha consciência das desigualdades derivadas da concentração de poder, mostrando-se criativo e atuante nos processos de luta e na construção de uma sociedade humana, solidária e cidadã.

O segundo caminho destacado pela autora versa sobre o papel da democracia, pois é impossível falar de cidadania em uma sociedade que o usufruto de bens e mercadorias e a participação na vida política, econômica e social são restritos a uma minoria. E por último, mas não menos importante, Silva (2001, p.09), relaciona o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, distribuição de renda e qualidade de vida. Não se pode pensar em afirmação da cidadania em meio a fortes desigualdades sociais, políticas e econômicas, mas, sobretudo em meio à miséria, a fome e o desemprego da maioria dos sujeitos que compõem a realidade social.

Depois de contemplada a discussão das categorias direito e cidadania, a seguir é fundamentado o processo histórico que envolve a busca da burguesia por legitimação, a adesão à doutrina neoliberal e o quadro mundial de destituição da condição de cidadão da classe trabalhadora, ao se impor condicionalidades para acesso aos direitos. Esta análise apresenta-se como primordial a compreensão dos fatores que levam os Estados Nacionais, entre eles, o Brasil, a atender as prerrogativas do capital impondo a classe trabalhadora medidas regressivas por meio de “reformas”, contidas em planos de ajustes estruturais.

2.2 O neoliberalismo e sua influência na regulação do estado democrático de direito

Conforme indica Silva (2012, p.108) ao adentrar a década de 1970 verificava-se uma sequência de acontecimentos no mundo do capital, relacionada às expressões de sua crise, como “o colapso do sistema financeiro mundial, [...] a crise do comércio internacional, a elevação das

taxas de inflação, o choque da elevação do preço do petróleo em 1973 e a recessão econômica generalizada entre 1974 e 1975”. Nessa perspectiva, as antigas formas de regulação com foco no pleno emprego e na proteção ao trabalho, já não respondiam aos anseios dos capitalistas para ampliação do lucro e, conseqüentemente, do crescimento econômico. Presenciava-se o esgotamento de um ciclo, a partir do declínio do Estado de Bem-Estar Social e das bases de regulação da produção norteada pelo modelo taylorista/fordista.

É na busca por um novo padrão de acumulação capitalista e de regulação da vida social, direcionadas a garantia da afirmação hegemônica burguesa como classe dominante, que são encontradas as possibilidades para a promoção do neoliberalismo¹² como norteador do paradigma político-econômico. Para Montañó e Duriguetto (2011, p.204) a proposta do neoliberalismo resumia-se ao fortalecimento da oferta, “reduzindo os custos de produção, particularmente com a diminuição da força de trabalho [...]; aqui a ênfase não está na ampliação da capacidade de consumo [...], mas na diminuição dos custos e flexibilização da produção (no contexto da crise) [...]”. Essa reflexão aponta que para a consolidação de uma autonomia do capital seria necessário impor diretrizes para a atuação do Estado, quais sejam:

- [...] (1) um Estado forte para quebrar o poder dos Sindicatos e movimentos operários, para controlar o dinheiro público e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia;
- 2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos;
- 3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos privados e portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio;
- 4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulamentação; em outras palavras, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização” (CHAUÍ, 2000 apud DUARTE, 2002, p.66-67).

¹² Ao abordar o surgimento da doutrina neoliberal, Behring e Boschetti (2011, p.125) afirmam que “este surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, e que suas premissas estavam elaboradas originalmente no texto de Friedrich Hayeck, *O caminho da servidão*, publicado em 1944”. Entretanto, nesse período, o neoliberalismo não encontra meios para a sua afirmação, visto que, entre 1945 e 1970, vivenciou-se um período de forte crescimento econômico proporcionado pela regulação da economia via intervenção do Estado. Cabe destacar que, o neoliberalismo é produto do liberalismo econômico clássico e “expressa à dupla dinâmica que caracteriza todo processo de construção de hegemonia. Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante” (GENTILI, 1996, p. 10).

Por essa via, o trabalhador era visto pelos neoliberais como o principal empecilho a “reforma” do Estado aos moldes do capital. Assim sendo, tornava-se imprescindível o enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores e dos movimentos sociais, de forma a inverter-se a correlação de forças. Fato propiciado na década de 1980, com o esgotamento do chamado “socialismo real”, a generalização do desemprego estrutural e a assunção do modo de produção flexível que ficou conhecido como toyotismo¹³.

O ineditismo presente neste cenário neoliberal apresentava-se por intermédio do fenômeno conhecido como mundialização do capital¹⁴, que desperta a partir da ascensão “de forças políticas ‘antissociais’ nos países da OCDE, referindo-se [a eleição de] Thatcher, Kohl e Reagan” (BEHRING, 2008, p. 53) na Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, respectivamente. Duarte (2002, p.65) lembra que “esses governos buscaram enfrentar a crise de acumulação apoiando-se no argumento neoliberal de mercado como o único mecanismo competente de autorregulação econômica e social, orientando suas políticas para a estabilidade monetária [...]”, a desregulamentação do trabalho, a reestruturação produtiva e a privatização dos bens e serviços públicos.

Desse modo, incrementa-se a desoneração do capital ao impor-se um ônus sobre o trabalho e ao idealizar que a estabilidade monetária “só seria assegurada mediante a contenção de gastos sociais e a manutenção de uma taxa ‘natural’ de desemprego, associada a reformas fiscais [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.126). Esta armadilha é construída sob o argumento de que a crise atinge a todos igualmente, assim caberia a todos realizar concessões em benefício do bem coletivo.

O capitalismo, portanto, opera de forma alienante uma “interpretação da crise, adicionada à capacidade de difundi-la como visão de mundo ideológica” (BEHRING, 2008, p.71), ou seja, “a luta pela hegemonia nos países de capitalismo avançado não se trava só no nível das instâncias econômicas e políticas (relações materiais e de produção e poder estatal),

¹³ O toyotismo, conforme indica Behring (2003, p.34), foi criado a partir da fundação de um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica. Essa nova base técnica pactua-se na existência de um estoque mínimo e de um padrão de qualidade, a aplicação do sistema *Just in time* – produzir somente o necessário em um tempo estimado e a atribuição de uma racionalidade produtiva – reestruturação produtiva (flexibilização, desregulamentação, subcontratação).

¹⁴ O fenômeno da mundialização do capital está qualificado como um processo contraditório, desigual e assimétrico, impulsionado pela revolução tecnológica, e, sobretudo, pela horizontalização das empresas, associada à adoção do neoliberalismo como modelo político-econômico, cuja essência apontava para a constituição da autonomia do capital pela via da contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008, p.45).

mas na esfera da cultura” (SIMIONATTO, 1993, apud MOTA, 1995, p.159), ao situá-la como parte importante de uma “contrarreforma intelectual e moral” (BEHRING, 2008, p.71) no contexto do capitalismo contemporâneo.

Para além desta cultura de crise nos termos de Mota (1995), pode-se acrescentar outros elementos que contribuem para afirmação da “liberdade de mercado” capitalista. Entre eles está à contenção dos fundamentos do Estado democrático de direito e a formação de uma cidadania regulada pela capacidade de consumo do sujeito em sua individualidade; a construção de uma nova sociabilidade; e a despolitização pela via da veiculação de informações que estimulam o consumo, em contradição, a pouca reflexão da conjuntura social em que se enquadra o sujeito social. A respeito dessa última afirmação, Behring (2008, p.72) complementa que está em curso uma tirania do dinheiro e da informação e ainda “denuncia, o papel despótico da informação manipulada que é transmitida para a maioria da humanidade, que em lugar de esclarecer confunde”.

Esse foi o caso observado durante a efetivação de uma nova expansão de domínio econômico, denominada por Mota (1995) de “periferização dos países centrais”, ajustado sobre os ideais neoliberais de mundialização do capital e da reestruturação produtiva, objetivando a conquista de novos mercados para instalação de multinacionais, assim como a busca de mercados consumidores. A via de afirmação desse projeto dar-se-ia na concessão de empréstimos a juros pelos organismos internacionais [Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)] aos países periféricos que se encontravam em um quadro de aprofundamento das dívidas externas.

O direcionamento de investimentos anunciava a possibilidade de desenvolvimento econômico. Contudo, também resguardava algumas condicionalidades (“imposições”) para que os Estados Nacionais periféricos pudessem ingressar a nova ordem mundial. Nesta lógica, os países deveriam promover ajustes estruturais em suas respectivas economias e difundir valores regressivos, no que tange aos serviços sociais públicos, mas, principalmente, aos direitos da classe trabalhadora.

Soares (1995) afirma que na América Latina esse novo enfoque com base nos ajustes estruturais fora reforçado por meio do “Consenso de Washington”¹⁵ que propunham políticas macroeconômicas de estabilização liberalizantes, nas quais previam a

¹⁵ Duarte (2002, p.158) afirma que “o *Consenso de Washington* resultou das conclusões de uma reunião realizada em novembro de 1989, em Washington, entre funcionários do governo norte-americano, representantes dos organismos financeiros internacionais ali sediados como o FMI, Banco Mundial e BID, além de diversos economistas latino-americanos. ‘O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título: ‘*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*’, era proceder a uma avaliação das

[...] curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros "real positiva" e um tipo de câmbio "real adequado". A médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do "mercado"; concentrar o investimento no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal e promover uma estrutura de preços sem distorções (SOARES, 1995, p.07).

Diante disso, a função precípua do Estado para os organismos internacionais era a de garantia de condições atrativas aos investimentos estrangeiros, de forma a possibilitar a restauração do crescimento econômico nos países centrais como se dava no Estado de Bem-Estar Social. Todavia, a mesma autora adverte, que a abertura as empresas transnacionais levarão à destruição das indústrias nacionais nos países periféricos, elevando as taxas de desemprego.

Segundo Mota (1995, p.134), para que esse projeto vigorasse, o capital utilizou como estratégia a formação de uma “sociedade dual”¹⁶, que se materializou na divisão do proletariado em grupos antagônicos. O primeiro grupo foi caracterizado por permanecer inserido no processo produtivo para a produção de mais-valia, enquanto, o segundo grupo, excluído do processo produtivo, sobrevive através de outros meios para além da venda de sua força de trabalho, adentrando a informalidade, ou ainda, por meio do recebimento de algum benefício assistencial.

Essa dualidade atribuída ao proletariado trouxe consigo uma série de consequências na relação capital-trabalho. Por esse ângulo, duas destas consequências requerem maior ênfase: o corporativismo dos sindicatos, aliado a perda do poder de barganha dos trabalhadores; e a relação mudança no mercado de trabalho/mudança na seguridade (MOTA, 1995).

Entende-se que ambos os acontecimentos influíram para a fragmentação da luta dos trabalhadores abrindo precedente para a apropriação da seguridade social pelo capital como ferramenta de barganha entre as classes e meio de dominação, propício a eliminação das

reformas econômicas empreendidas pelos países latino-americanos’ (BATISTA, 1994). O relatório produzido pelo *Consenso de Washington* reuniu elementos que antes estavam esparsos e eram oriundos de várias fontes. Não se tratou, pois, de propor novas fórmulas de ajuste e reformas econômicas para os países latino-americanos, mas de referendar políticas já recomendadas, em diferentes momentos. Entre essas políticas, encontravam-se proposições de: estabilização econômica, retomada de investimentos estrangeiros, abertura da economia para o capital estrangeiro, contenção da inflação, corte nos gastos públicos, privatizações, reformas do Estado, etc.”.

¹⁶ Para saber mais sobre esse termo ver: MANDEL, E. Marx, la crise actuelle et l’avenir du travail humain. Revista Quatrième internationale, Paris, n.20, maio, 1986.

barreiras que impediam o crescimento das indústrias capitalistas (SILVA, 2012). Mais ainda, eliminou a resistência dos trabalhadores ao processo de reestruturação produtiva, que assegura a precarização das relações de trabalho e perdas significativas nos salários diretos.

Para Silva (2012, p.111) a desarticulação do proletariado, aliado ao fenômeno de reestruturação produtiva “afetará os sistemas de proteção social, especialmente os direitos derivados e dependentes, do trabalho assalariado estável – substituído pelo desemprego, o trabalho em tempo parcial, os empregos temporários, os instáveis e não vinculados a direitos”. Em consonância com essa posição, Mota (1995, p.133) resgata que a razão precípua dos salários não se resumia “a cobrir os custos de reprodução da força de trabalho daqueles que estão efetivamente empregados, mas os custos de reprodução do proletariado em sua totalidade”, esse é o significado histórico dos pagamentos feitos pela previdência social, por exemplo. Entretanto, enfatiza-se que a partir da inércia do proletariado e avanço dos ideais neoliberais, os salários se constituem enquanto retribuição ao trabalho individualizado.

Logo, a dominação burguesa sobre as políticas protecionistas transforma-se no estopim para a coesão social, que de acordo com Faleiros (2010a, p.101), possibilita a unificação das classes dominantes e dominadas criando a virtualidade de um campo hegemônico conformado na exclusão social de parte do proletariado e no totalitarismo com a destruição dos direitos sociais. Em consequência dessas mudanças “a classe trabalhadora [torna-se] mais heterogênea, fragmentada e complexificada” (SILVA, 2012, p.113).

Para Duarte (2002, p.67) apesar do êxito neoliberal no controle da inflação, nas taxas de lucros e na diminuição de salários, pouco mudou em relação à taxa de crescimento, que se demonstrou mínima nos países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE)¹⁷. A autora ainda afirma, consubstanciada nas informações de Anderson (1995 apud DUARTE, 2002), que apesar das tentativas de desmonte dos direitos sociais, o Estado

¹⁷ [...] a prioridade mais imediata do neoliberalismo era deter a grande inflação dos anos 70. Nesse aspecto seu êxito foi inegável. No conjunto dos países da OCDE, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2% entre os anos 70 e 80, e a tendência de queda continua nos anos 90. A deflação, por sua vez, deveria ser a condição para a recuperação dos lucros. Também nesse sentido o neoliberalismo obteve êxitos reais. Se, nos anos 70, a taxa de lucro das indústrias nos países da OCDE caiu em cerca de 4,2%, nos anos 80 aumentou 4,7%. (...) A razão principal dessa transformação foi, sem dúvida, a derrota do movimento sindical, expressado na queda drástica do número de greves durante os anos 80 e numa notável contenção dos salários. Essa nova postura sindical, muito mais moderada, por sua vez, em grande parte era produto de um terceiro êxito do neoliberalismo, ou seja, o crescimento das taxas de desemprego, concebido como um mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente. (...) Finalmente, o grau de desigualdade (...) aumentou significativamente no conjunto dos países da OCDE: a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários. (ANDERSON, 1995, apud DUARTE, 2002, p.67-68).

neoliberal apenas conseguiu aprofundar a desigualdade e aumentar seus gastos, que se tornam gigantescos com o desemprego estrutural.

Portanto, o cenário que se consolida nas últimas três décadas reafirma a presença “do capital-dinheiro sob a face do capital a juros e a expansão do sistema de crédito, [...] [que] impulsionaram a acumulação financeira e a fusão de interesses entre o capital financeiro e a indústria, com o apoio decisivo do Estado” (SILVA, 2012, p.115). Não é por acaso que se instaura um quadro de regressão das políticas sociais e de contrarreforma do Estado, foi necessário articular a dependência das economias das nações, a partir da política de juros ao mercado, para se obter o controle sobre os investimentos (BEHRING, 2008).

E, da mesma maneira, a privatização dos serviços públicos que viabilizavam direitos através do Estado e a opção dos neoliberais pela manutenção dos seguros sociais também são essenciais para assegurar a acumulação financeira e a revitalização das reservas do capital (BEHRING, 2008). Ou seja, “o fato de somente os trabalhadores assalariados poderem ter acesso aos benefícios advindos dos seguros sociais, como mecanismo de preservação da renda em decorrência de incapacidade temporária ou permanente [...] funciona como sedução ao trabalho” (SILVA, 2012, p.75) que serve a manutenção do “exército industrial de reserva”, principalmente, nos países periféricos, como é o caso do Brasil.

A seguir suscita-se a análise do caso brasileiro de adesão tardia ao neoliberalismo, bem como o processo posto em curso com a contrarreforma do Estado Brasileiro e, consequentemente o desmonte dos direitos sociais dos trabalhadores ao fomentar as contrarreformas da Previdência Social.

2.3 Contrarreforma do estado no Brasil e a regulação dos direitos dos trabalhadores

Delineamos ao longo dos itens anteriores, traços gerais das novas configurações do capitalismo contemporâneo a partir da adesão ao neoliberalismo, mudanças no modelo de produção, e a adoção de medidas restritivas quanto à intervenção do Estado na economia, nas relações políticas e sociais. Sabe-se que, esse fenômeno terminou por atingir grande parte dos países nas últimas décadas.

No entanto é oportuno situar que cada país resguardou particularidades históricas distintas, a depender do nível a que engessaram as medidas regressivas, impostas através dos ajustes estruturais. O Brasil não foi uma exceção a essa regra. Diferentemente dos outros países da América Latina, a adesão brasileira ao neoliberalismo dar-se-á de forma tardia, devido à conjuntura política vivenciada no pós-1964, com o golpe militar, o que levou à via da

modernização-conservadora como alternativa para garantir a legitimidade do novo regime (MOTA, 1995).

Diante disso, pode-se afirmar que os indícios de adesão ao neoliberalismo aparecem com os primeiros resquícios da crise econômica mundial a partir de 1974, perante os “sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.137). Como último recurso para este projeto, a ditadura militar aprofunda as relações sociais capitalistas, caminhando claramente em direção ao monopólio do capital, concomitante ao lançamento de uma política social de cunho “repressivo e assistencial”, que objetivava manter sobre controle as forças resultantes do trabalho. Assim, a partir da década de 1980,

[...] com a consolidação da desigualdade na distribuição de renda, a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizam a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis (YAZBEK, 2004, p.12).

Essa transição a democracia é marcada pela insatisfação popular, “pelo agravamento da situação econômica e social do país, [...] recessão econômica, desemprego, inflação, dívidas interna e externa” (MOTA, 1995, p.150). Em contrapartida, também se evidenciam “mudanças estruturais engendradas pela industrialização e a urbanização, que criaram condições para surgir um movimento operário e popular novo, decisivo para uma espécie de refundação da esquerda brasileira” (BEHRING, 2008, p.142), representado principalmente, no Partido dos Trabalhadores (PT).

Ocorre, portanto, uma maior organização da classe trabalhadora e a retomada das liberdades democráticas ao se intensificar a participação popular e, os questionamentos quanto à condução política, econômica e cultural no país. A expressão popular não mais aceita os ajustes impostos pelo FMI, e muito menos a adesão ao neoliberalismo. Clamam por soberania nacional, mais direitos, e menos desigualdades. Então, promove-se o embate a ideologia das classes no poder.

É nesta conjuntura de ascensão de forças antagônicas, que se tem a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), abarcando ideais de divergentes classes sociais, caracterizando-se por seu caráter democrático e por sua natureza híbrida, ao possibilitar a

convivência entre o velho e novo (democracia/conservadorismo). A CF representa um marco histórico em se tratando de proteção social, pois a amplia para além da vinculação ao mercado de trabalho formal, além de inserir o “marco jurídico da cidadania aos princípios da Seguridade Social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social” (SPOSATI, 2009, p.04).

Assim, em seu art.194 a CF define a Seguridade Social¹⁸ como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). E insere mudanças qualitativas, ao “instituir direitos; imprimir a programas sociais um estatuto de política social pública; definir fontes de financiamento e modalidade de gestão [...]” (DUARTE, 2003, p.128); tornar a saúde um direito de todos e dever do Estado (princípio da universalidade); reconhecer a assistência social enquanto política pública prestada a quem dela necessitar, com “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988); e a ampliação da cobertura previdenciária, evidenciada, principalmente, no fim das diferenças nas aposentadorias dos trabalhadores urbanos e rurais.

Enfim, as possibilidades abertas pelo ineditismo da Seguridade Social no país sob princípios de equidade e universalidade representam a abertura de novas possibilidades ao trabalhador. De acordo com Boschetti (2004, p.111), com a afirmação dos princípios democráticos expostos na CF e a adoção ao modelo de Seguridade Social:

[...] os programas e serviços são reconhecidos legalmente e implementados como direitos e possibilitam aos cidadãos se manter sem depender do mercado, contribuindo, assim para mudar a relação entre cidadania e classe social, ainda que as relações econômicas e sociais não tenham sido estruturalmente transformadas no sentido de extinguir a sociedade de classes. Mas as políticas sociais universalizadas e fundadas no reconhecimento objetivo do direito estabeleceram um sistema de estratificação onde o acesso aos bens e serviços públicos se faz com igualdade [...].

No ano seguinte, em 1989, apesar da intensidade das eleições diretas e a tentativa dos trabalhadores de eleger a presidente um representante de sua classe, forças políticas

¹⁸ A CF define que a Seguridade Social está organizada com base em alguns objetivos: “universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988).

conservadoras assumem a direção do país, tendo como primeiro presidente eleito pelo voto popular após o golpe militar de 1964, Fernando Collor de Melo.

A era Collor, introduz definitivamente o Brasil na cena econômica mundial sobre a égide neoliberal, ao pôr em curso o “discurso de retirada dos entraves corporativos e jurídicos, para uma racionalização da máquina pública” (BEHRING, 2008, p.153), condizente com as exigências de “reformas” estruturais dos organismos internacionais. Tais medidas estruturais sustentaram-se em alguns elementos, quais sejam: estabilização macroeconômica; superávit fiscal primário; privatização; desregulamentação; precarização; centralização do capital e principalmente, a reestruturação dos sistemas de previdência pública, sustentando-se no argumento de déficit.

Todavia, o governo Collor não consegue implementar tais medidas, tornando-se marco desse período o fracasso dos planos econômicos do governo para retomada do crescimento¹⁹, o descontrole da inflação e a falta de contenção da dívida externa, além de fortes embates entre trabalhadores e capital acerca da concepção de Seguridade Social, dividindo-se em duas vertentes. A primeira, concebida pelos trabalhadores, reivindicava a preservação da concepção de Seguridade conforme disposto na CF, de forma a solicitar o “reconhecimento de que a proteção social é mediada pela ação do Estado, como um direito social que garanta a universalização do acesso” (MOTA, 1995, p.192). E a segunda vertente, que defendia o

[...] desmantelamento a seguridade social pública, por meio da separação das políticas de previdência social, assistência social e saúde, que passam a ser gerenciadas pelo mercado, reguladas pelo Estado e tornadas objeto de consumo mercantil de parte dos trabalhadores assalariados e de assistência social para os pobres. (MOTA, 1995, p.192)

Concomitante a esse ambiente de contradições identifica-se o surgimento de denúncias de corrupção contra o presidente Collor, que aliado ao inconformismo da população com o quadro político-econômico instável, resulta em fortes movimentações populares reivindicando seu “impeachment”. O impedimento de Collor de exercer funções como Presidente da República ocorre em meados de 1992, dessa forma, o período entre 29 de dezembro de 1992 a

¹⁹ Nos anos 1980 o primeiro governo civil após o golpe militar implantou planos econômicos para enfrentar o “caos” geral. Dentre as principais medidas estavam a criação de uma nova moeda, o Cruzado, e o congelamento dos preços das mercadorias e dos salários. No entanto, as medidas econômicas tiveram pouco fôlego e resultaram na superinflação e recessão econômica fazendo com que esse período ficasse conhecido como a “década perdida”.

1º de janeiro de 1995, são marcas de um governo de transição²⁰ dirigido pelo novo presidente Itamar Franco (antigo vice-presidente no governo de Collor).

Somente no final de 1994 ocorrem novas eleições diretas para presidente, assim é eleito, Fernando Henrique Cardoso (FHC), antigo Ministro da Fazenda na gestão de Itamar Franco e idealizador do Plano Real. Ressalta-se que a eleição de FHC foi amparada no argumento das classes dominantes de que para o Brasil sair da crise seria essencial a não interrupção dos resultados positivos já conquistados, tendo em vista a recuperação da economia sob os auspícios do Plano Real.

Segundo Faleiros (2010b, p.49), FHC permite a continuidade do projeto conservador burguês “implantando as reformas neoliberais já delineadas por Collor e abrindo o país para a competitividade mundial, na aceitação dos ditames do Fundo Monetário Internacional”. A agenda neoliberal volta-se para rigorosos ajustes macroeconômicos, a cargo da continuidade do Plano Real, do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), e a formulação dos Planos Plurianuais Brasil em Ação e Avança Brasil, imprimindo assim, o marco da contrarreforma do Estado (BOSCHETTI; BEHRING, 2003).

De acordo com Behring (2008, p.128), embora o termo largamente utilizado, ao longo das décadas de 1980 e 1990, tenha sido “reforma” para referir-se as mudanças promovidas pelo Estado, avalia-se que se esteve defronte de “uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social democrata, sendo submetido ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma”.

Cabe lembrar que, “esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.149). Nessa situação, o sentido reformista atribuído ao Brasil a partir da década de 1990, restringe-se a destituir as possibilidades democráticas abertas com a CF, e atribui uma posição regressiva ao indicar que a ampliação das políticas sociais seriam as responsáveis pela crise econômica do país, caracterizando assim, a contrarreforma do Estado. Logo, percebe-se que ao longo dos anos 1990, a orientação posta para a condução da proteção social aponta para uma espécie de defasagem entre os direitos garantidos constitucionalmente e a realidade social.

²⁰ O termo transição é empregado referindo-se à nomeação do vice-presidente Itamar Franco como Presidente da República após o impeachment de Collor, tendo em vista a construção de condições político-econômicas estáveis até que houvesse novas eleições diretas para a escolha de um novo presidente.

O processo inverso à garantia dos direitos no Brasil é delineado, essencialmente, no PDRE, aprovado em 21 de setembro de 1995, e idealizado por Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

O PDRE reafirmava a necessidade de redefinição do papel do Estado “que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p.12). E ainda previa: a ampliação das privatizações das empresas estatais, assentado no argumento de que o Estado está fadado a distorções e ineficiências quando assume funções de execução, portanto seria necessário transferir ao mercado tais responsabilidades; o ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado; e por fim, a “reforma” da previdência, enunciando, assim como no governo Collor, acerca do déficit previdenciário, em que a arrecadação é menor do que o valor gasto com pagamento de benefícios sociais.

Os investimentos brasileiros, nesse período, estavam centrados nas importações e na abertura do mercado brasileiro às empresas estrangeiras. Desse modo, ao valorizar-se a comercialização internacional cria-se uma desvantagem para com as empresas nacionais, com o acirramento da competitividade. O mais curioso, segundo Behring (2008, p.201) é que as empresas privadas estrangeiras não eram obrigadas a comprar insumos no Brasil, o que contribuiu para o desmonte do parque industrial do país, enviando enormes remessas de dinheiro ao exterior e para o descontrole da balança comercial.

Apesar disso, o discurso do governo caminhava a passos largos da realidade, ao afirmar que todas essas medidas possibilitariam a contenção do déficit e a estabilização das contas públicas. Para o trabalhador, esse incentivo ao capital estrangeiro representou a introdução de novas tecnologias, que simplificaram ainda mais a abertura de novos postos de trabalho, possibilitando a expansão dos subcontratos, da terceirização e dos contratos temporários de trabalho. Posto isso, justifica-se a exclusão do trabalhador do mercado formal de trabalho devido à pouca qualificação ou capacidade intelectual e técnica para exercer determinadas funções (BEHRING, 2008).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 1995) revela que com a maior flexibilização das relações de trabalho o número de desempregados atinge, aproximadamente, quatro milhões e meio de pessoas no auge do Plano Real, em uma população economicamente ativa de aproximadamente 74 milhões. Destes, apenas 27% apresentavam carteira assinada. Assim, nota-se que grande parte dos trabalhadores vivia na informalidade, episódio apoiado

pelo governo, e apresentado como substituto do trabalho protegido e forma de enfrentamento do desemprego estrutural, para atender os interesses do capital (SILVA, 2012).

O contexto retratado é agravado, conforme explicita a ANFIP²¹ (1999, p.89), quando o governo brasileiro, atendendo as exigências do FMI, anuncia um conjunto de medidas denominadas de Programa de Estabilidade Fiscal para a liberalização de recursos que iriam compor um fundo de segurança para enfrentamento a crise internacional (de caráter especulativo e/ou subprodutivo). Busca-se reduzir o déficit público através do aumento de impostos e contribuições sociais, mais uma vez transferindo o custo do capital ao cidadão e ao trabalho.

A ANFIP (1999, p.90) ainda destaca que, entre as medidas adotadas por esse programa estavam: o aumento da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) de 2% para 3%, que afeta o faturamento das empresas nacionais contribuindo para a manutenção das taxas de desemprego; o aumento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) ²² de 0,2% para 0,38% que influencia para queda do consumo e crise do comércio; e o arrocho da renda dos trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos promovendo mudanças nas contribuições previdenciárias por meio da contrarreforma da Previdência Social.

Sabe-se que a CF, no art. 165, §5º estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreenda três orçamentos: o Orçamento Fiscal, o de Investimentos e o da Seguridade Social, todos possuem recursos próprios e suas particularidades. Com a implementação do programa de estabilização, os recursos advindos do Orçamento da Seguridade Social passam a ser incorporados ao Orçamento Fiscal da União, com a finalidade de crescer o montante do superávit fiscal primário.

Todo esse processo é legalizado através da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), hoje conhecido por Desvinculação das Receitas da União (DRU) ²³, que de acordo com o sítio do Senado Federal, objetivava a sanidade das contas públicas através da desvinculação de 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Entretanto, o sítio

²¹ Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP).

²² A CPMF vigorou de 1997 a 2007 e foi um imposto que incidiu sobre todas as transações bancárias no país, exceto os investimentos na Bolsa de Valores. É relevante afirmar que desde 2015, transita no Congresso Nacional a proposta da PEC 140, que prevê a volta da CPMF.

²³ O uso desta ferramenta tem se renovado desde sua criação pela Emenda Constitucional nº 01 de 1994, e nos dias atuais (2016) não foi diferente. A DRU foi expandida para 30% e renovada até 2023 através da PEC 31/2016, o que significa para os trabalhadores a apropriação de suas contribuições por quase três décadas.

eletrônico ainda destaca que 90% dos valores desvinculados são originários das contribuições sociais, principalmente, do Orçamento da Seguridade Social²⁴.

A CF, também determina que a elaboração do Orçamento da Seguridade Social deve ser realizada de maneira integrada pelos órgãos responsáveis das políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social considerando as prioridades de cada área (BRASIL, 1988). Além do mais, deixa claro que o Orçamento da Seguridade deve abranger somente “entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1988).

Em vista disso, é possível identificar que para promover o domínio capitalista são ignorados dispositivos constitucionais. E acrescenta-se, que são exploradas afirmações em volta do déficit das contas públicas como decorrente das medidas adotadas para assegurar os novos direitos expressos na CF, demonstrando-se ainda mais profundo no tocante a política de Previdência Social na relação particular com o mercado de trabalho.

Duarte (2003, p.131) afirma que amparado nas projeções realizadas pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) FHC torna pública a informação de que “em 2010, teríamos a contribuição de dois trabalhadores da ativa para efetuar o pagamento de uma aposentadoria, inviabilizando o sistema solidário de repartição simples executado pela Previdência Social Pública”.

Ocorre que, as projeções do IPEA discorrem somente sobre as arrecadações dos empregados e empregadores vertidas a Previdência Social, desconsiderando as contribuições da União e, a responsabilidade na cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, decorrentes do pagamento de benefícios sociais previdenciários (BRASIL, 1991). Outra questão, que o IPEA desconsidera no estudo é que os recursos direcionados para financiamento da Previdência Social estão interligados constitucionalmente ao Orçamento da Seguridade Social, englobando as políticas de Saúde, Assistência Social e a própria Previdência Social.

Conclui-se, portanto, que o objetivo de FHC era introduzir a privatização das políticas sociais, principalmente, no que tange a Previdência Social, incentivando a adesão do regime de capitalização representado nos fundos de pensão e na previdência complementar aberta e

²⁴ Quem financia a Seguridade Social? A resposta é simples, o trabalhador. E isso dar-se-á de duas formas: por meio de contribuições sociais diretas da sociedade (exemplo, as contribuições vertidas a previdência pelo trabalhador) e através das contribuições sociais indiretas da União, Estado, DF e Municípios – realizadas com o dinheiro arrecadado da sociedade através dos impostos.

fechada e, a Saúde, por meio da oferta de planos privados, apropriando-se dos rendimentos do trabalhador para financiar a acumulação capitalista. De acordo com Mota (2007, p.150),

Materializa-se assim uma estratégia de enfrentamento da crise econômica e de inserção do Brasil na dinâmica da mundialização financeira sob os argumentos da redução de gastos do Estado, da justiça entre a remuneração de ativos e inativos e da liberdade individual do trabalhador para escolher os meios de obter uma melhor aposentadoria.

Esse movimento, na verdade transforma “os trabalhadores em parceiros indiferenciados, metamorfoseando-os em trabalhadores provedores do capitalismo financeiro e proprietários de grandes negócios” (MOTA, 2007, p.151). O trabalhador/empregado agora se configura como um colaborador que financia a exploração de outros trabalhadores, impactando negativamente na organização coletiva da classe, desqualificando reivindicações que passam a ser incorporadas ao trabalho pelo capital, não enquanto direito, mas como benesse que contribui para a conquista da hegemonia da classe burguesa²⁵.

Rompe-se a lógica de cidadania associada à garantia de direitos, atribuindo uma lógica de cidadania vinculada à ideia de “posse”, preponderante para a formação de um “cidadão-consumidor” (MOTA, 1995). A relevância do homem na sociedade baseia-se no poder de compra e na possibilidade individual de ascensão social. Os trabalhadores dividem-se entre aqueles que podem e, os que não podem pagar para ter acesso ao mínimo de proteção social, numa sociedade em que o “eixo fundamental é o desenvolvimento do processo de privatização em sincronia com a assistencialização da seguridade social” (MOTA, 1995, p.192). Behring analisa que (2003, p.103),

[...] as possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização associada a seletividade (BOSCHETTI, 2001) e a descentralização, aqui compreendida como mero repasses de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatadas, que configuram o setor público não estatal²⁶ [...].

²⁵ Duarte (2002, p.14) afirma que a burguesia, num contexto neoliberal, busca pelo consenso social entre as classes, o que significa, “a intervenção pedagógica do poder estatal na relação contraditória entre as classes sociais, de tal modo que se chegue à adesão e ao consentimento das classes subalternas à direção intelectual e moral exercidas pela classe hegemônica”.

²⁶ Esse fenômeno ascendeu, em parte, devido à criação do Programa Nacional de Publicização (MP nº 1.591/1997) que consistiu na “implementação da seguridade ao mundo privado, a ser assumida por agências e organizações sociais, na qualidade de atividades não exclusivas do Estado” (BEHRING, 2003, p.109), favorecendo a expansão do terceiro setor. O novo programa trouxe uma série de implicações a sociedade, pois incentivou o voluntariado, fenômeno que contribui para a fragilização das relações trabalhistas provocando a

Em suma, o processo de contrarreforma idealizado pelas classes dominantes representou a refundação do capitalismo contemporâneo ao inferir a negação da centralidade do trabalho e superar palavras de ordem como globalização (mundialização do capital), que já se constituíam enquanto desafio a classe trabalhadora, para centrar-se na *colaboração* entre classes, onde a burguesia e os trabalhadores apresentam-se como parceiros indiferenciados (PORTO, 2001). Esse é o caso das contrarreformas da Previdência Social pública nas décadas de 1990 e 2000, como se observa a seguir.

2.3.1 Regressão dos direitos sociais previdenciários no contexto das contrarreformas

A Previdência Social pública no Brasil está organizada através do regime de repartição simples desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, amparada no princípio da solidariedade em que, a população ativa contribui para a manutenção dos benefícios dos segurados na inatividade. Assim, as principais contribuições são vertidas pelos empregados e empregadores. E, para o indivíduo estar incluso a Previdência social é essencial à existência de vínculos de trabalho, sobretudo aqueles de caráter formal.

Salvador (2005) lembra, que a política previdenciária exerce papel fundamental para regulação da oferta de mão-de-obra disponível no mercado de trabalho, pois interfere na definição do prazo de permanência do trabalhador, no exercício de alguma atividade laboral. O acesso a benefícios da Previdência Social e, a consequente vinculação a uma renda mínima que permita a sobrevivência contribui para que menos pessoas procurem retornar ao mercado de trabalho por ausência de rendimentos. E posteriormente, influência positivamente na diminuição do “exército industrial de reserva”, assim como na valorização do trabalhador e nas formas de retribuição a seu trabalho.

Apesar dessa possibilidade, e da importância da política previdenciária na afirmação dos direitos e da condição de cidadania, por viabilizar a proteção de milhares de famílias e trabalhadores na concessão de benefícios e na oferta de serviços, essa política desvincula-se do princípio básico de sua criação, a promoção de renda, permitindo a assunção de “[...] um sistema forte de coesão social, capaz de fazer aceitar a exploração capitalista” (FALEIROS, 2010a, p.101).

“desprofissionalização” de diversas categorias de trabalhadores em detrimento da valorização da solidariedade comunitária.

Desde a adoção do modelo neoliberal, os governos brasileiros promovem sucessíveis ataques ao modelo de previdência pública, precarizando a oferta de benefícios e serviços, para induzir o trabalhador a buscar proteção na iniciativa privada ou ainda, para que retorne ao mercado de trabalho. Ambas situações permitem que o capital se aproprie de seus rendimentos, maximizando o lucro das empresas ou fornecendo recursos arrecadados por meio de contribuições sociais para aplicação no mercado financeiro.

Antes, porém, de nos aprofundar sobre esses elementos, é pertinente salientar que com o advento da CF de 1988, a Previdência Pública brasileira é reorganizada²⁷ em três regimes básicos e um complementar: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e filiação obrigatória para os trabalhadores da iniciativa privada e empregados públicos regidos por CLT; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)²⁸, voltado aos servidores públicos civis da União, Estados, Distrito Federal (DF) e municípios; o Regime dos Servidores Públicos Militares da União; e o Regime Complementar, de caráter facultativo, e composto pela previdência complementar aberta e fechada²⁹ (SILVA, 2012).

Nesse aspecto, como já abordado anteriormente, e enfatizado por Mota (2007, p.139-

²⁷ A Previdência Social no Brasil surgiu na década de 1920, com a aprovação da Lei Eloy Chaves e a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) organizadas sob a forma de regime de capitalização e gerenciadas por cada empresa. Somente a partir de 1933, com a unificação das CAPs em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que o Estado passa a atuar na lógica da proteção social, assim cria autarquias a nível nacional, organizando-as em torno de categorias profissionais. Já na década de 1960, sob a coalisão do regime militar o modelo de Previdência brasileiro é reestruturado ocorrendo à fusão dos IAPs, de forma a propiciar a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), contudo, ao longo das décadas 1960 e 1970 há a continuidade do modelo de proteção social vinculado ao trabalho formal. Somente com o advento da CF é que são propostos fundamentos diferenciados acerca da proteção social, com base no modelo da Seguridade Social.

²⁸ Uma das polêmicas da Previdência Social, nesse período, foi à criação do Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112 de 1990) para os servidores públicos que antes faziam parte do RGPS e, eram regidos pela CLT. Após a mudança, esses servidores passaram a contribuir para o RPPS da União, Estados, DF e Município, e o INSS não passou por um período de transição para adaptar-se sem essa contribuição, muito menos foi ressarcido. Segundo Chenin (2002) 80% dos servidores da União eram regidos pela CLT. Então, a desvinculação desses servidores do INSS terminou por impactar negativamente na arrecadação.

²⁹ Segundo Granemann (2006) os Regimes de Previdência Complementar, no Brasil, despontaram em meados de 1977, durante a ditadura militar, após acordo do Estado com o mercado financeiro. Desde esse período os regimes complementares foram organizados em Regimes de Previdência Complementar aberta, cuja principal característica é a adesão de forma espontânea por qualquer trabalhador a partir do estabelecimento de contrato com certas entidades como bancos e seguradoras. E, Regimes de Previdência Complementar fechada, também conhecidos como fundos de pensão, “recebem tal designação por serem organizadas no âmbito de um grupo empresarial ou de várias empresas de um mesmo conglomerado ou setor produtivo e de atividades e congregam exclusivamente os trabalhadores empregados naquele negócio. São também entidades fechadas de previdência complementar as instituídas pelo Estado em qualquer uma de suas instâncias para a força de trabalho ali empregada e as criadas por entidades classistas, profissionais ou setoriais. No último caso denominam-se Fundos de Instituidor” (GRANEMANN, 2006, p.30-31). Cabe esclarecer que com a criação da Previdência Privada na década de 1970 todas as ações movimentadas pelo Estado e pelo mercado concentram-se na expansão dessa modalidade de seguro por tratar-se de “uma estratégia do capital para alargar a acumulação e assim, a exploração do mundo do trabalho (razões financeiras e econômicas)” (GRANEMANN, 2006, p.11).

140):

A partir do final dos anos 1980, desde o desastroso mandato de Fernando Collor, a Previdência Social tem ocupado lugar privilegiado na imprensa, sempre referida como deficitária, em crise, fomentadora de privilégios para funcionários públicos etc. Este discurso sobre a crise da Previdência Social brasileira foi responsável pela formação de uma cultura que socializou conceitos e prognósticos sobre a inviabilidade de um sistema de seguridade social público e universal [...].

Nesse sentido, a aparente “esquizofrenia” (BEHRING, 2008) dos trabalhadores, no final da década de 1990, contribuiu para a criação de um sistema de proteção social, baseado “nos sistemas corporativos, pelos seguros sociais privados, pelas políticas sociais básicas e pelas políticas focalistas de combate à pobreza” (MOTA, 2007, p.143), que propiciam as bases para a aprovação da primeira contrarreforma da previdência sob o jugo da CF, durante o governo de FHC.

Então, para o melhor entendimento das principais normativas que promoveram as contrarreformas de Estado na Previdência Social entre as décadas de 1990 e 2000, elaborou-se o quadro a seguir.

QUADRO 1 – Legislações que orientam as “reformas” da Previdência Social (1998-2005)

INDICADOR - DOCUMENTOS	ÓRGÃO EXPEDIDOR	ANO	CONTEÚDO
EC nº 20	Câmara dos Deputados e Senado Federal	1998	Sistematiza a primeira contrarreforma da Previdência Social ao modificar o sistema de previdência social público, estabelecer normas de transição, e dá outras providências. (Dispositivos alterados: CF/1988; Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991).
Lei nº 9.876	Presidência da República	1999	Institui o Fator Previdenciário; altera o cálculo do benefício; e os dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.
EC nº 41	Câmara dos Deputados e Senado Federal	2003	Sistematiza o início da segunda contrarreforma da Previdência Social. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.
EC nº 47	Câmara dos Deputados e Senado Federal	2005	Dá prosseguimento as mudanças iniciadas na EC nº 41, ao alterar os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, que dispunham sobre a previdência social, e dá outras providências.

Fonte: Elaboração Própria, com base nas fontes indicadas.

Vejamos que, o quadro 1³⁰ retrata a ocorrência de duas³¹ contrarreformas de Estado na Previdência Social. A primeira concebida durante o segundo governo de FHC que perdurou de 1994 a 2002, através da Emenda Constitucional nº 20 de 15/12/1998, direcionando mudanças, principalmente, no que se refere ao RGPS. E a segunda, compreendida por autores como Mota (2007) e Silva (2010), como de continuidade a esse processo, desdobrando-se no governo Lula (2003-2010), amparadas nas EC nº 41 e 47, concebidas a partir da PEC 40 de 2003, ou ainda, a partir da conhecida PEC paralela, que revelaram mudanças no RPPS.

De acordo com Mota (2007, p.146-147) pode-se resumir em três aspectos as estratégias dos governos FHC e Lula para conquistar o apoio da população às “reformas” da Previdência Social:

1- A utilização de uma linguagem técnica, fundamentada em argumentos financeiros e atuariais que invertem os termos do debate, dotando-o de um significado que somente os ‘especialistas’ dominam e retirando da discussão temáticas politizadoras em favor da tecnificação do debate. Conceitos como eficiência, ativos, reserva técnica, capitalização, investimentos e poupança interna substituíram os conceitos de políticas distributivas, mecanismos de solidariedade social, proteção social pública e cobertura social de riscos, dentre outros.

2- O prognóstico de inviabilidade e da impossibilidade de manutenção da Previdência Social pública, nomeada jornalisticamente de ‘crise da Previdência Social’ como princípio mobilizador da adesão dos trabalhadores

³⁰ O quadro 1 é meramente ilustrativo, dessa forma foram aprovadas normativas legais infraconstitucionais de menor impacto tendo por objetivo viabilizar as alterações introduzidas pelas Emendas à Constituição.

³¹ Os autores somente situam duas “reformas” tendo em vista a temporalidade em que foram escritas as respectivas bibliografias. Destaca-se que, nos dias correntes, o processo de contrarreforma da Previdência Social permanece em curso. No ano de 2015, a ex-presidente Dilma Rousseff (PT), afastada em 2016 após impeachment ao ser acusada de crime de responsabilidade fiscal numa conjuntura de instabilidade política, deu continuidade as contrarreformas na política previdenciária ao criar as Medidas Provisórias nº 664 e 665, convertidas nas leis nº 13.134/2015 e 13.135/2015, que modificaram os meios para concessão de benefícios aos trabalhadores. Após o impeachment de Dilma, Michel Temer (vice-presidente-PMDB) assume a Presidência da República. São marcas desse governo de transição as consecutivas tentativas de aprofundar os ideais neoliberais, de forma a por em curso uma nova contrarreforma no Estado, cortando gastos com políticas sociais e, situando enquanto prioridade uma nova contrarreforma na Previdência Social. Com isso, o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) foi dissolvido recortando seus órgãos e entidades em dois principais ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, como é o caso do INSS, e Ministério da Fazenda, a exemplo da DATAPREV e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Entre as principais mudanças anunciadas por Temer, resumidas na PEC 287, estão: aposentadoria aos 65 anos de idade para ambos os sexos; pensão por morte – o cônjuge terá direito a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito a receber, acrescido de mais 10% para cada filho; a contribuição para os trabalhadores rurais passa a ser obrigatória, esse somente poderá aposentar-se com 65 anos de idade e no mínimo 25 anos de contribuição; o servidor público terá sua aposentadoria submetida ao teto do RGPS, que nos dias atuais é de R\$ 5.189,82, valendo somente para aqueles contratados após a criação de um Regime de Previdência Complementar específico; para conseguir o valor da aposentadoria integralmente, o trabalhador deverá contribuir por cerca de 49 anos, dentre outras mudanças regressivas de direitos.

a reforma [...]. Desta discussão são suprimidas informações sobre a fragmentação das fontes de financiamento da seguridade social, o uso indevido dos recursos da Previdência no saneamento das contas públicas, a sonegação das contribuições à Previdência e a ditadura do superávit primário. 3- O tratamento dispensado à questão previdenciária do funcionalismo público, qualificando-os de privilegiados e sanguessugas das contribuições dos trabalhadores e da iniciativa privada, omitindo a responsabilidade do Estado para com os seus funcionários e imputando no valor das aposentadorias e pensões dos servidores a causa do desequilíbrio das contas públicas [...].

Para Chenin³² (2002, p.06), defensor dos ideais neoliberais, as intenções das “reformas” eram positivas e apontavam “a inclusão de cerca de 40 milhões de pessoas economicamente ativas, que não tem qualquer cobertura do seguro social”. Ademais, o autor afirma que, esta meta “tem reflexos diretos no déficit da Previdência, pois o aumento do número de ativos pode compensar a crescente quantidade de aposentados e pensionistas, sobretudo em face do alongamento do perfil etário” (CHENIN, 2002, p.06).

Em contradição a essa visão, a ANASPS³³ (2003) ressalta que, o desconhecimento da população aliado à ação da mídia deixa claro a verdadeira face das contrarreformas, a alienação da população e a consequente exclusão de 40 milhões³⁴ de brasileiros do acesso à previdência pública, posto que a aprovação da EC nº 20, e posteriormente, das EC nº 41 e 47 engessaram o acesso, a um conjunto de exigências que o trabalhador não consegue atender, principalmente no que se refere ao RGPS.

Silva (2010, p.192) alerta que os argumentos de Chenin (2002) atribuem a “reforma” uma única direção: aumentar a idade média para a concessão de benefícios, implicando na extensão do tempo de contribuição/serviço. Desse modo, o trabalhador deveria trabalhar e contribuir muito mais para receber muito menos. Não se configurava numa inclusão, mas na

³² Este autor ocupou o cargo de Ministro de Estado no segundo mandato de FHC (1999-2002), assumindo o Ministério da Previdência e Assistencial Social (MPAS). Também, escreveu o LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL que retrata a visão dos neoliberais sobre o “Sistema de Previdência Social brasileiro, em seus diversos regimes e peculiaridades, [demonstrou] o valor da reforma empreendida em 1998 e [apresentou] sugestões para o gradativo equilíbrio e sustentabilidade do sistema” (CHENIN, 2002, p.06).

³³ Anualmente, a Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS), torna público um balanço das principais mudanças engendradas à previdência social sob a visão dos trabalhadores, organizando tais informações no Livro Negro da Previdência Social. “A ANASPS passou a editar o LIVRO NEGRO DA PREVIDÊNCIA em resposta ao LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA, lançado, em 2002, como mostra dos ‘resultados’ obtidos pela administração da previdência no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que fatiou a previdência com sua base política, promoveu a 1ª reforma para acabar com o déficit e suprimir direitos e garantias constitucionais, e inaugurou a escalada de sonegação, renúncias, déficits e créditos a receber perto dos R\$ 200 bilhões” (ANASPS, 2005).

³⁴ Após realização de nova pesquisa sobre o número de pessoas excluídas do acesso a Previdência Social a ANASPS (2005) revelou que o número real, na temporalidade em que foi aprovada a EC nº 20, era de 27 milhões.

exclusão dos trabalhadores por meio da pactuação neoliberal sobre a reforma consubstanciada em princípios de:

[...] reprodução da desigualdade, o da solidariedade invertida, o da esperteza corporativista do servidor público, o do impacto de benefícios assistenciais sem base contributiva, o do déficit incontrollável, o da introdução de elementos atuariais no sistema por intermédio do fator previdenciário, o da modernização da gestão do sistema [...], [etc.] (SILVA, 2010, p.192-193).

Portanto, a disparidade estava no compromisso do Estado de combate às desigualdades, quando se pretendia barrar o reconhecimento dos direitos sociais, e nesse caso usaram da renda do trabalhador como mecanismo de rompimento da consciência coletiva de classe, ao dispor do pretexto de combate dos privilégios de poucos, como é o caso dos servidores públicos³⁵ (SILVA, 2010).

Entre as principais mudanças realizadas pela EC nº 20 a Previdência Social pública estão:

a) Extinção da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço (mulher aos 25 anos de idade, homem aos 30 anos); b) Extinção da aposentadoria por tempo de serviço (mulher aos 30 anos, homem aos 35 anos) substituída por tempo efetivo de contribuição (mulher aos 30 anos, homem aos 35 anos). Convém esclarecer que para a modalidade aposentadoria por tempo de serviço, a carência, antes da Constituição, era de 5 anos, e após Constituição 15 anos. Na atual modalidade, a aposentadoria integral (o que não significa 100% do salário) requer a contribuição de todo esse tempo; c) Extinção da aposentadoria especial (25 anos) para os professores de nível superior, permanecendo apenas para os de nível básico e fundamental; d) Aposentadorias especiais restritas ao efetivo exercício em condições de riscos (químico, físico ou ergométrico) a que o trabalhador estiver exposto; e) O salário família e o auxílio-reclusão tiveram sua concessão restrita a uma baixa renda, cujo valor é determinado pelo Estado anualmente (SARMENTO; CORTIZO, 2015, p.269).

No que concerne as mudanças realizadas após a aprovação das EC nº 41 e 47, pontua: liquidar com o direito adquirido; instituir a contribuição de 11% para os inativos; reduzir a pensão a 70%, acima do teto de R\$ 2.400,00³⁶; acabar com a paridade entre ativos e inativos;

³⁵ A reforma revitalizou a concepção “de que o funcionário público é, por definição, um perdulário do dinheiro público, gozando de privilégios jamais sonhados pelo trabalhador do setor privado” (SILVA, 2010, p.196).

³⁶ O valor do salário mínimo entre 2003 e 2005 oscilava entre R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) e R\$ 300, 00 (trezentos reais).

acabar com a aposentadoria integral; estabelecer teto para aposentadorias e pensões; instituir fundo de pensão para futuras aposentadorias e pensões (ANASPS, 2004).

Ambas as mudanças empreendidas pelo Estado estiveram ligadas à contenção dos valores das aposentadorias e pensões, tendo por base critérios do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como as mudanças demográficas do território nacional, ou seja, do aumento da longevidade da população em relação à taxa de natalidade³⁷. Assim conforme destaca Chenin (2002) o capital identificava a necessidade de postergação da concessão dos benefícios da previdência ao trabalhador, induzindo-o a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho.

Em relação a postergação das aposentadorias, Chenin (2002, p.07) afirma:

A alteração deve vir acompanhada da especialização das alíquotas. A atual fórmula de cálculo destina a totalidade das contribuições ao financiamento das aposentadorias, ficando a descoberto o financiamento dos benefícios de risco. Parte das contribuições deve ser destinada ao financiamento desses benefícios. Como isso reduz o acúmulo do capital escritural, seria possível elevar a taxa de juros implícita a remunerar as contribuições vertidas, induzindo o protelamento da aposentadoria pelo interessado, em face do aumento significativo do benefício. Preserva-se assim a liberdade de escolha por parte dos indivíduos e mantém-se desejada flexibilidade no mercado de trabalho.

Ao referir a especialização de alíquotas as aposentadorias, associada à elevação das taxas de juros implícitas nos benefícios pagos ao contribuinte, Chenin (2002) reporta-se a mudanças postas, principalmente, no RGPS, com a revogação do art. 202 da CF pela EC nº 20, dispondo sobre o cálculo do salário de benefício fixado na média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição, ordenado a partir da inflação. Substituído pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% de todo período contributivo (BRASIL, 1991).

Essa nova regra, aliado a frustração do governo em operar a aliança entre tempo de contribuição e uma idade mínima para requerer a aposentadoria no RGPS, abre precedentes para a aprovação da Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999, conhecida como a Lei do Fator Previdenciário (FP)³⁸.

³⁷ Esse argumento, embora demográfico, dá sustentação ao argumento econômico do déficit previdenciário e arregimenta-o.

³⁸ A fórmula matemática aplicada, obrigatoriamente, na Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) tendo em vista sua postergação e, facultativamente, na aposentadoria por idade é a seguinte: $SB = M \times (TC \times a : Es) \times (1 + Id + Tc \times a : 100)$. SB = Salário de Benefício; M = média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% de todo período contributivo (consideram-se as maiores contribuições mensais vertidas a partir de julho de 1994, quando é implantado o Plano Real); Tc = Tempo de Contribuição; a = alíquota de contribuição (valor = 0,31); Es = Expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria (observa-se a tábua de mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Id = Idade do

Salvador (2005, p.19) afirma que na prática, a criação do FP gradualmente modifica a previdência pública adequando-a as necessidades do capital, proporcionando a convivência com princípios típicos de regimes de capitalização, assim seria possível analisar a fórmula do FP em duas partes: a primeira identifica o tempo de contribuição do beneficiário em detrimento da expectativa de sobrevida nacional, nesse sentido, o beneficiário nunca saberá qual o valor de sua aposentadoria, visto que o cálculo muda constantemente devido o reajuste da expectativa de sobrevida da população brasileira; E a segunda parte, trata da concessão de um “prêmio” aos trabalhadores que permanecem mais tempo no mercado de trabalho, sob essa ótica há a implementação de uma taxa de juros implícita, que aumenta quando o trabalhador apresenta uma idade inferior aos padrões estabelecidos e diminui, quando permanece mais tempo no mercado de trabalho.

A ANASPS (2004, p.34) revela que em apenas três anos de existência, o FP direcionou mais de 500 mil aposentados para faixa de um salário mínimo e, interferiu no principal sentido de existência de uma Previdência Social pública, a distribuição de renda³⁹.

Observamos que, a afirmação de Chenin (2002) sobre a liberdade de escolha do trabalhador e manutenção da flexibilização do capital torna invisível a subalternidade de classe e a luta pela sobrevivência. Em idade já avançada, os trabalhadores são obrigados a permanecer no mercado de trabalho, seja por motivos de uma aposentadoria com valor pífio, ou ainda, para tentar melhorar este valor antes do requerimento do benefício.

Esse fato pode ser constatado na Tabela 1, exposta a seguir, que nos revela a inversão do número de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição em relação àquelas concedidas em função da idade, no RGPS, após a adoção das regras da EC nº 20 de 1998 e da Lei 9.876 de 1999.

segurado no momento do requerimento da aposentadoria. É oportuno situar que, em 2015, foi criada uma alternativa inédita para aposentar-se sem a incidência do FP, a MP nº 676/2015, convertida na Lei nº 13.183/2015, que estabeleceu critérios com foco na regra 85/95. Somando-se a idade e o tempo de contribuição, o trabalhador deve atingir 85 pontos se mulher e 95 pontos se homem para se aposentar sem a incidência do FP, essa regra é válida até 2018. A partir de 31 de dezembro de 2018 esse valor torna-se progressivo, aumentando um ponto a cada ano até 2027, quando atinge a soma de 90 anos para requisitar a aposentadoria se mulher e 100 anos para homem. Lembrando que deve-se ser respeitado o mínimo de 30 anos de contribuição para mulher e 35 anos de contribuição para os homens.

³⁹ Silva (2001, p.12) destaca com base em dados da ANFIP (2000) que 69,9% da renda das famílias brasileiras provêm dos benefícios (aposentadorias e pensões) pagos pela previdência social aos idosos, que variam entre um e um salário mínimo e meio mensalmente.

Tabela 1- Aposentadorias concedidas pela Previdência Social (em mil) no período 1997-2010

CLASSIFICAÇÃO/ GRUPO DE ESPÉCIES	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
APOSENTADORIAS	846	834	726	671	560	763	757	849	871	819	900	1.016	1.071	1.025
Tempo de Contribuição	417	298	144	115	111	160	138	148	154	185	246	268	289	276
Idade	299	392	399	408	324	429	443	486	450	462	519	551	602	565
Invalidez	130	145	182	148	125	175	174	214	265	171	135	195	179	183

Fonte: Elaboração Própria, tendo por base os Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS, 1997-2010).

Observa-se na Tabela 1 que, em 1997, do total de aposentadorias concedidas, 49,2% correspondiam a aposentadorias por tempo de contribuição, 35,3% a aposentadoria por idade e 15,5% por invalidez. No entanto, nota-se que a partir de 1998, com a aprovação da EC nº 20, esse percentual inverte-se. Do total de 834 mil aposentadorias concedidas, apenas 298 mil tiveram por base o tempo de contribuição, representando 35,7% do total. Enquanto, as aposentadorias por idade sofreram um considerável crescimento. Foram concedidas 392 mil aposentadorias, equivalente a 47% do total.

A análise da Tabela 1, tendo por foco as mudanças inseridas pelo FP em 1999, revela que a situação é ainda mais agravada. A partir deste ano, as aposentadorias por idade cresceram mais que o dobro em detrimento as aposentadorias por tempo de contribuição. Para cada 2,7 aposentadorias concedidas por idade concede-se uma aposentadoria por tempo de contribuição. E neste ponto, reside o impacto de um mercado instável.

De acordo com Salvador (2005) um dos motivos do aumento de requisições de aposentadorias por idade deve-se a alta rotatividade e instabilidade nos postos de trabalho. Em um mercado que vigora a assunção do desemprego estrutural, os mais idosos são obrigados a disputar vagas de emprego com os mais jovens. Dessa maneira, não conseguem atingir os critérios mais rígidos aplicados, de 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, além da exigência de uma carência de 180 meses para ter acesso à aposentadoria por tempo de contribuição.

Suponha que esse trabalhador permaneceu durante vários anos trabalhando com carteira assinada, perdeu o emprego quando faltavam poucos anos para aposentar-se. Destaca-se que na informalidade este trabalhador enfrentará ainda mais dificuldades, pois ao filiar-se como contribuinte individual⁴⁰ irá arcar, em regra, com o custo de 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, tendo como base o salário mínimo⁴¹ (BRASIL, 1991). Ou seja, mesmo que o contribuinte não tivesse ganhado através de seu trabalho, durante o mês, um salário mínimo. Ele deveria contribuir com base nesse valor.

No entanto, todo esse processo é tido pelos neoliberais como um preço pequeno a se pagar na busca pelo progresso nacional. Chenin (2002) discorre que a extensão do tempo de

⁴⁰ O Contribuinte Individual – antigo: empresários, autônomos e equiparados – criado pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

⁴¹ De acordo com a Lei nº 8.213/1991, em caso de opção pela exclusão do direito a aposentadoria por tempo de contribuição o contribuinte individual sem relação de trabalho com empresas e o segurado facultativo poderão contribuir com 11%. E 5% para Microempreendedor Individual (MEI) e, segurado facultativo que ocupe, exclusivamente, atividade doméstica e configure-se como baixa renda.

contribuição afetará positivamente as receitas, visto que há uma diminuição de gastos e o aumento do prazo para concessão do benefício, pago por um tempo menor ao trabalhador.

Para além dos dispositivos de regressão dos direitos apresentados até aqui, ainda destacamos mais alguns pontos em comum dos governos de FHC e Lula, a partir das considerações da ANASPS, no Livro Negro da Previdência Social (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010):

1. Desfiguração da imagem da Previdência Social – tanto no âmbito do INSS como no RPPS, argumentava-se sobre a incompetência da Previdência pública diante das facilidades oferecidas pela iniciativa privada, de forma a incentivar a adesão do trabalhador a uma Previdência Privada;
2. Explosão de renúncias fiscais – incentivos dados aos empregadores rurais, clubes de futebol, entidades filantrópicas, e empresas, neste último caso por meio da criação do Simples Nacional que diminuiu a contribuição dos empregadores;
3. Incentivo as fraudes e sonegações – criação do PREVCidade⁴² oferecendo a prefeitos o poder de conceder benefícios; desoneração da folha de pagamento ou do chamado “custo Brasil”, contribuindo para a defesa de que o custo do trabalho no Brasil era oneroso ao capital; extinção de grupos específicos de combate a fraudes (GT 50, na Procuradoria Regional no Rio de Janeiro e, a Inspeção Geral de Previdência Social); e a Proteção a divulgação e cobrança das empresas inadimplentes;
4. Liquidação do Orçamento da Previdência Social – que ao ser incorporado a União, destituiu a autonomia da Previdência pública;
5. Crescimento do Déficit de Caixa do INSS – em 1997 o déficit era de R\$ 3,2 bilhões, no governo Lula, em 2004, chegou a R\$ 29,5 bilhões e a projeção para 2038 prevê um déficit de R\$ 355,8 bilhões;
6. Negligência do Governo Federal no pagamento da parte que lhe cabe no financiamento da Previdência Social – em auditoria o Tribunal de Contas da União (TCU) mostrou que a União jamais contribuiu com sua parte.

⁴² Segundo a ANASPS (2009, p.184) “o PREVCidade é uma unidade de atendimento do INSS, instalado em parceria com as prefeituras, para oferecer os serviços previdenciários à população em locais onde não há APS”, ou seja, em tese constitui-se enquanto ferramenta que viabiliza direitos e proporciona cidadania. No entanto, desde sua criação na gestão FHC é utilizado para meios fraudulentos. Até 2009, a concessão ficava a cargo do prefeito da cidade, quando houve alterações nas regras de convênio. Desde então, as unidades de atendimento da Previdência [...], só poderão funcionar depois de aprovadas pelas Câmaras municipais. Outro ponto, em estudo, trata da realização de convênio com os Estados e da necessidade de aprovação pelas Assembleias Legislativas, importante para o compromisso de instalação de uma unidade do PREVCidade por meio de convênio com as prefeituras municipais.

É possível afirmar, sem rodeios, que a implantação destes mecanismos estruturantes e eminentemente técnicos, representou no cotidiano do cidadão a construção de barreiras que restringiram ou extinguiram totalmente o acesso aos direitos. Neste cenário, a possibilidade de universalização da política previdenciária torna-se mais distante, além do que, as constantes aprovações de novas normativas que ameaçam os direitos dos trabalhadores são naturalizadas ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Assim sendo, no próximo capítulo discorreremos acerca deste emaranhado de contradições e seus impactos negativos no exercício profissional do Serviço Social no INSS. Parte-se da hipótese de que as contrarreformas projetaram fundamentos contrários aos princípios ético-políticos da profissão que se situavam na defesa do cidadão e de seus direitos.

3 SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO DE CONTRARREFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: impasses a ação profissional na ampliação do acesso aos direitos previdenciários/assistenciais.

3.1 Breve histórico sobre a inserção do Serviço Social na previdência social pública

A implantação da lógica do Seguro Social e a disputa de interesses não é novidade, no Brasil, quando se trata de Previdência Social. O surgimento desta política remete a fase final da República Velha, em um contexto contraditório de repressão aos movimentos populares, concomitante a prática de concessões a alguns segmentos da classe trabalhadora (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014). Assim surge a Lei Eloy Chaves de 1923, marco da Previdência Social no país e, posteriormente, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), organizadas por empresa.

Destarte, a partir de 1930, tem início o Estado Getulista⁴³, que se caracterizou pelo aprofundamento do modelo corporativista e pelo incentivo a industrialização, além da investidura do Poder Público em legitimação, buscando apoio na classe do proletariado. Dessa forma, Getúlio Vargas promoveu a criação de uma legislação trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) e instituiu alguns mecanismos de proteção social, dentre eles, a inédita aproximação do Estado à política previdenciária, não mais como entidade fiscalizadora, mas como responsável pela condução desta política.

Especificamente, em 1933, ocorreu a reforma e a modernização da Previdência Social, responsável por viabilizar a unificação das CAPs em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais⁴⁴. Essas autarquias englobaram a totalidade dos trabalhadores assalariados, mas também, terminaram por excluir segmentos inteiros de trabalhadores informais como os rurais, autônomos e domésticos que não atendiam os requisitos expressos na legislação social, restringindo o acesso à proteção com base em princípios de uma ‘cidadania regulada’ (NEVES; SILVA, 2007).

Sabe-se que é nesse contexto de afirmação e expansão das IAPs que ocorrerão às primeiras tentativas de inserção do Serviço Social na Previdência Social nas seções ou turmas

⁴³ Trata-se da organização de um golpe de Estado idealizado pelas elites dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, que estavam insatisfeitos com o resultado das eleições para Presidente da República. Este movimento ficou conhecido como Revolução de 1930, e incumbiu a Getúlio Vargas a tarefa de assumir a direção do governo provisório até a escolha de um novo presidente. Contudo, em 1937, Vargas rompe relações e instaura a Ditadura do Estado Novo.

⁴⁴ É pertinente destacar que essa mudança é lenta e gradual.

de Serviço Social, sendo instituído legalmente por meio da Portaria nº 25, de 06 de abril de 1944⁴⁵, do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Nesse momento, os objetivos dos profissionais identificavam-se com os da instituição na defesa da humanização das grandes máquinas burocráticas, facilitando a “integração” social e a aproximação dos segurados com as IAPs (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

Cabe destacar que o papel dos Assistentes Sociais nestas seções é concebido como assistência complementar, em consonância ao disposto no Ofício Curricular nº 250 do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS). Essa normativa preconizava que o Serviço Social deveria desenvolver as seguintes atividades:

Orientação para o melhor processamento dos benefícios e facilidade para obtenção de documentos, tutelas, curatelas, realização de casamento, registros de nascimento etc.; orientação e educação social nos conjuntos residenciais ou nas casas individuais dos segurados, financiadas pela instituição e nos serviços de assistência médica, de conformidade com o que as circunstâncias indicarem em cada caso; encaminhamento de segurados ou beneficiários, doentes e necessitados a outras instituições assistenciais públicas e previdenciárias, quando não esteja no âmbito legal da Previdência Social o respectivo amparo, no caso concreto; o estudo e exame dos casos individuais de desajustamento dos segurados e beneficiários e seu acompanhamento por meio de visitas periódicas e registro em fichas reservadas; cumprindo notar, porém, que tudo isto deverá ser feito sem tirar a iniciativa do próprio segurado ou beneficiário, somente como função supletiva ou de ajuda, quando evidenciada a dificuldade ou impossibilidade de agir da parte deles (SILVA, 2007, p. 21-22).

Portanto, compreende-se o usuário numa perspectiva individualizada e de desajustamento social⁴⁶, através de critérios subjetivos, importando, somente, segundo Iamamoto e Carvalho (2014, p.122), que as diretrizes da instituição fossem transmitidas “como necessárias e válidas tanto para o ‘cliente’, como para garantia de eficiência dos serviços, transformando o caráter impositivo da normatização em algo internalizado e aceito

⁴⁵ Não há um consenso quanto ao marco inicial do Serviço Social na Previdência Social, assim, neste trabalho, optou-se pela defesa das informações contidas no Documento Matriz (1994).

⁴⁶ Deve-se ter clareza que o posicionamento dos Assistentes Sociais das IAPs seguia o direcionamento da profissão em âmbito nacional. Segundo Iamamoto e Carvalho (2014, p.24), nesse período, ocorre, progressivamente, a institucionalização do Serviço Social “em face do crescimento da miséria relativa de contingentes importantes da classe trabalhadora urbana, o Serviço social aparece como uma das alternativas às práticas caritativas tradicionais, dispersas e sem solução de continuidade, a partir da busca de uma nova ‘racionalidade’ no enfrentamento da questão social”. Essa questão, também, permanece intimamente vinculada ao crescimento do Estado, a intensificação da exploração do trabalho decorrente do aprofundamento do capitalismo com a expansão das indústrias e, por fim, na reposição dos privilégios da Igreja “enquanto principal agência civil de controle e domesticação das classes subalternas” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.24). Esses fatores serão essenciais para a transformação da profissão.

voluntariamente por aqueles a quem se dirige e aos quais não foi dada a opção de opinar”. Na verdade, essa direção da política de Previdência Social servia as intenções de coesão social das classes dominantes, atribuindo ao indivíduo as consequências advindas do sistema capitalista, enquanto modo de produção e reprodução das relações sociais (IAMAMOTO, 2009).

Já na década de 1960, ocorreu a redefinição da assistência complementar arregimentada na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que assim a define:

Art. 52. A assistência complementar compreenderá a ação pessoal junto aos beneficiários, quer individualmente, quer em grupo, por meio da técnica do Serviço Social, visando à melhoria de suas condições de vida. § 1º A assistência complementar será prestada diretamente ou mediante acordo com os serviços e associações especializadas. § 2º Compreende-se na prestação da assistência complementar a de natureza jurídica, a pedido dos beneficiários ou "ex-officio" para a habilitação aos benefícios de que trata esta lei e que deverá ser ministrados, em juízo ou fora dele, com isenção de selos, taxas, custas e emolumentos de qualquer espécie (BRASIL, 1960).

A LOPS permitiu um avanço, em se tratando de Serviço Social enquanto assistência complementar, ao inserir a preocupação com a “melhoria das condições de vida”. Entretanto, esse avanço é interrompido com a aprovação da Resolução MTPS nº 1.081/65, que detalhou Normas Gerais para o Serviço Social nas Instituições da Previdência Social, de forma a retomar a noção de assistência complementar voltada à prevenção e correção dos desajustamentos (SILVA, 2007).

Somente em 1967, após a unificação das IAPs no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), o Serviço Social previdenciário conquista legitimidade frente à instituição, participando de todas as esferas: planejamento, execução e supervisão (BRASIL, 1994). Desse modo, na década de 1970, torna-se referência no Serviço Social brasileiro, na defesa da perspectiva modernizadora⁴⁷, ao conceber documentos que atribuem diretrizes inéditas para o exercício da profissão no INPS, com base nos documentos de Araxá e Teresópolis⁴⁸.

⁴⁷ Em meados da década de 1960, identifica-se uma pluralidade de projetos no seio do Serviço Social brasileiro, influenciado pelo Movimento de Reconceituação do Serviço Social Latino-Americano. Segundo Netto (2015), poder-se-ia resumir esses projetos em três vertentes: reatualização do conservadorismo; perspectiva modernizadora; e intenção de ruptura. Nesse sentido, a perspectiva modernizadora exerce maior influência no Serviço Social da Previdência Social no pós-1964, cujo “núcleo central desta perspectiva é a tematização do Serviço Social como interveniente, dinamizador e integrador, no processo de desenvolvimento” (NETTO, 2015, p.201).

⁴⁸ Araxá e Teresópolis são documentos que objetivam nortear a ação profissional do Serviço Social no pós-1964. O documento de Araxá tem por foco a perspectiva desenvolvimentista e neotomista, em que os assistentes sociais devem atuar junto a situações de desajustamento social. No que se refere ao documento de Teresópolis, esse permite a continuidade das concepções modernizadoras do documento de Araxá dotando de maior instrumentalidade a ação profissional.

O documento intitulado Plano Básico de Ação do Serviço Social no INPS (PBA-1972) e a Padronização da Documentação Técnica/Sistema Básico de Registro de Dados (BRASIL, MTPS/INPS, 1972) ⁴⁹,

[...] redesenham o projeto profissional [...], cujos fundamentos evidenciam as influências teórico-metafísicas de origem neotomista referente a valores morais centrados na visão do “cliente” enquanto “ser humano na sua globalidade” e do “bem-estar-social” como uma consequência de relações “justas” e “fraternas” frente ao “progresso material” — que é, assim, a principal referência do “bem comum”; e uma base de explicação da realidade social consubstanciada na análise estrutural-funcionalista, centrada na dimensão individual das situações abordadas, com ênfase nos aspectos psicossociais, em detrimento dos aspectos econômicos, políticos e sociais determinantes (ABREU; LOPES, 2007, p.49).

O PBA-1972 demarcou como diretriz fundamental, o desenvolvimento de programas de assistência social operacionalizados, principalmente, nos Centros de Serviço Social na Previdência, enfatizando o caráter compensatório. Esse requisito torna-se fundamental para o controle sobre o trabalhador, em função da abertura brasileira ao mercado estrangeiro, que aliado ao fim do “milagre econômico” resultou no rebaixamento salarial e na desmobilização reivindicatória do proletariado (BRASIL, 1994).

Pode-se dizer que o Estado ditatorial atribui maior ênfase a execução da política de previdência social, ambicionando o estabelecimento de um vínculo privilegiado entre Estado e sociedade, como também, por representar uma importante fonte de arrecadação de recursos ao Orçamento da União (NEVES; SILVA, 2007). Assim, para a consecução de suas intenções identifica a necessidade de *modernizar* a gestão das políticas sociais ampliando os direitos sociais, mas subtraindo a participação social e com elas, os direitos políticos.

Ressalta-se que o conceito de modernização expresso pela ditadura militar foi confundido com *organização tecnocrática*, “denominada de *sistema* para caracterizar um conjunto de elementos estruturantes, segundo a lógica tecnocrático/repressiva dominante” (FALEIROS, 2007, p.68). É a partir dessa lógica que é instituído o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) ⁵⁰, através da Lei nº 6.439, de 01 de setembro de

⁴⁹ “O documento de padronização técnica (BRASIL, MTPS/INPS, 1972) privilegia os seguintes elementos: estudo e caracterização da situação-problema, síntese, diagnóstica, plano de intervenção, avaliação e documentação [...]” (ABREU; LOPES, 2007, p.49).

⁵⁰ As mudanças engendradas pelo SINPAS reestruturam a Previdência Social promovendo a distinção das atividades previdenciárias e assistenciais em autarquias federais diversas: a oferta de benefícios previdenciários (INPS); o serviço de assistência médica e odontológica (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS); a assistência social (Legião Brasileira de Assistência – LBA); a assistência médica farmacêutica (Central de Medicamentos – CEME); a assistência aos menores (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM); o processamento de dados (empresa DATAPREV); e a administração financeira (Instituto da Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS).

1977, que operou a separação institucional entre cobertura previdenciária e assistência médica/complementar (NEVES; SILVA, 2007).

Essa separação institucional significou para o Serviço Social previdenciário a interrupção de suas ações, por meio da extinção dos Centros de Serviço Social, assim como a transferência de parte de sua estrutura e profissionais para a Legião Brasileira de Assistência⁵¹. Desse fato decorreu uma maior organização dos/as Assistentes Sociais do INPS, na busca da reafirmação do Serviço Social na instituição, que foi revertido em face da ação isolada da Coordenadoria Nacional do Serviço Social (BRASIL, 1994).

Segundo Neves e Silva (2007, p.99), apesar da reversão do quadro de exclusão da profissão no âmbito do INPS, a nova realidade socioinstitucional origina importantes desafios ao Serviço Social na Previdência de ordens subjetiva e técnico-operativa, manifestando-se: no desprestígio dos/as Assistentes Sociais com a extinção da estrutura organizacional, dispersando-os em diversas unidades para “atuar junto às agências, postos de benefícios e grupamentos médicos periciais, cujas estruturas organizacionais não previam essa atividade profissional”; e na ausência de conhecimento desses espaços sócioocupacionais por parte da categoria, instaurando-se um quadro de esvaziamento profissional e busca de legitimação na instituição.

Em resposta teórico-profissional, elabora-se o Plano Básico de Ação do Serviço Social na Previdência (PBA-1978)⁵², que expressou a retomada do modelo psicossocial de matriz teórico-metodológica funcionalista, tendo por foco os interesses institucionais, submetendo o sujeito a uma prática profissional integradora e controladora (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014). A opção do Serviço Social na Previdência de defesa da perspectiva modernizadora, que resguardava traços conservadores da profissão em uma conjuntura de crise dessa vertente, contribuiu

[...] para uma prática profissional tradicional, burocratizada, a-histórica baseado no senso comum, alicerçada numa ausência de reciclagem e supervisão profissional, o que gerou a formação de uma cultura profissional rotineira, internista e tarefeira que se corrobora pela forma como o Serviço Social adentrou-se nos postos por uma imposição institucional e não por uma demanda populacional (BRASIL, 1994, p.10).

⁵¹ De acordo com a Lei nº 6.439, art. 9º, parágrafo único: os serviços de assistência complementar não prestados diretamente pelo INPS e pelo INAMPS aos seus beneficiários poderão ser executados pela LBA conforme se dispuser em regulamento (BRASIL, 1977).

⁵² O PBA-1978 apresentou propostas de intervenção pautadas em quatro eixos: “Ação Integrada Serviço Social e Benefícios, Ação Integrada Serviço Social e Perícia Médica, Ação integrada Serviço Social e Reabilitação Profissional e Identificação e Mobilização de Recursos” (NEVES; SILVA, 2007, p.100).

Essa perspectiva influenciou para que o PBA-1978 vigorasse por quase quinze anos sem modificações (BRASIL, 1994), contudo, isso não significou a ausência de reações contrárias. É notório, no período em questão, a ação de pequenos grupos de Assistentes Sociais do INSS, compromissadas no rompimento das bases tradicionais, influenciadas pela “efetiva inserção dos cursos de Serviço Social no circuito acadêmico – mais exatamente: a inscrição da formação (graduação e pós-graduação) do assistente social no âmbito universitário” (NETTO, 2015, p.317), avaliada como um dos vetores que influem de maneira positiva na emergência mais densa da perspectiva de intenção de ruptura, e consequentemente, no processo de renovação da profissão no Brasil (NETTO, 2015).

Segundo Netto (2015) o projeto de ruptura do Serviço Social com as bases tradicionais não desmontou do nada. Desde a virada dos anos 1950, durante o período desenvolvimentista, era notória a convivência de correntes heterogêneas na profissão e a preocupação de alguns segmentos quanto aos traços conservadores, que não mais atendiam as necessidades advindas dos setores populares.

Na década de 1960, porém, ocorrem mudanças na direção sociopolítica do país, resultante de um golpe militar, que obstaculiza as intenções de rompimento das bases tradicionais, mas não as interrompe. Consoante com Lara (2008, p.24), o Serviço Social impossibilitado de questionar a realidade social, econômica e política, no Brasil, “inicia um ciclo de indagações sobre o objeto, os objetivos, os métodos e os procedimentos de intervenção do Serviço Social, dando início ao *movimento de reconceituação*”.

Netto (2015, p.319) destaca, que diante disso, tornou-se imprescindível a sistematização de um novo arcabouço teórico-metodológico capaz de promover a crítica as bases tradicionais e oferecer alternativas, entretanto, a “reforma do Estado e a realocação profissional dos assistentes sociais não propiciam qualquer margem para práticas eversivas; [e] igualmente, os espaços profissionais que se abrem no setor privado estão submetidos a controles ponderáveis”.

Nesse momento, os segmentos progressistas da profissão aproximam-se das Universidades, pois essa, mesmo que refuncionalizada pela autocracia se apresentava como espaço “menos adverso que os outros para apostas de rompimento; era comparado aos demais uma espécie de ponto fulcral na linha de menor resistência” (NETTO, 2015, p.319).

Na década de 1970, o espaço universitário se consolida, enquanto, campo propício para o desenvolvimento de pesquisas sem a interferência das instituições empregadoras, além do que permite o desenvolvimento de experiências pilotos, através da Supervisão em Serviço Social,

essenciais para verificar e apurar os procedimentos interventivos da nova proposta teórico-metodológica da vertente de intenção de ruptura (NETTO, 2015). Lara (2008, p.26) lembra que,

A partir da *perspectiva da intenção de ruptura*, o Serviço Social se insere com maior assiduidade no espaço acadêmico e a interlocução com profissionais das diversas áreas do saber (historiadores, filósofos, sociólogos) cria oportunidade para o desenvolvimento da pesquisa e da produção do conhecimento. A busca pela renovação que gerou a ruptura com o tradicionalismo no seio da profissão ofereceu uma nova inserção dos assistentes sociais no debate acadêmico, e a pesquisa emerge como um dos principais pré-requisitos para a formação e o exercício profissional.

Nesse processo de construção do conhecimento próprio do Serviço Social, não podemos deixar de destacar a relevância da aproximação a teoria social crítica em Marx⁵³, que permite a profissão direcionar um novo olhar sobre a realidade social e o modo de compreendê-la, possibilitando, também, a construção das novas bases teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas comprometidas com a classe trabalhadora.

Nas décadas de 1980-1990, o Assistente Social foi sendo questionado por diversos segmentos da sociedade quanto o posicionamento e prática política da profissão (IAMAMOTO, 2009). Assim, foi em meio a intensidade das lutas sociais em prol da redemocratização do país e da elaboração de uma nova Carta Magna que são fornecidas as condições para fazer emergir o movimento de intenção de ruptura.

Esse movimento, aliado a conquista da maturidade intelectual, resultante do adensamento da produção específica em Serviço Social, especialmente, a nível de pós-graduação, possibilitam o rompimento com as bases tradicionais existentes na profissão. E instigam a participação dos profissionais em fóruns, congressos e encontros, cooperando na socialização dos avanços e desafios em diferentes espaços sócioocupacionais, assim como a construção e aprovação do Currículo Mínimo de 1982 e do Código de Ética Profissional de 1986.

Toda essa movimentação em busca da renovação no seio da profissão, no Brasil, colabora na emergência de um novo Paradigma no âmbito da Previdência: a construção de uma nova matriz teórico-metodológica que fornecesse elementos para a defesa do espaço

⁵³ Lara (2008, p.26) afirma que o Serviço Social brasileiro inicia a interlocução da profissão com a obra de Marx, de forma heterogênea, e em alguns casos enviesados e com duvidoso rigor teórico (marxismo vulgar). A autora ainda destaca que essa apropriação ocorreu em função da influência do Movimento de Reconceituação Latino Americano que requisitava dos assistentes sociais do continente a necessidade de repensar o projeto profissional em vigor, de maneira a construir novas bases que estivessem comprometidas com as demandas da classe trabalhadora e com os movimentos sociais.

sócioocupacional, em conformidade com a realidade social, posicionando-se “na perspectiva da afirmação e defesa de direitos sociais como constitutivos da cidadania dos trabalhadores” (YAZBEK, 2007, p.117).

No entanto, esclarecemos que na década de 1990, alguns entraves foram postos a construção do novo Paradigma, pois ocorreram profundas transformações no marco legal e normativo da Previdência Social, se expressando de forma dual. De um lado, observou-se ações que tinham por finalidade consolidar a Previdência Social como um direito social⁵⁴, conformado no conceito de Seguridade Social e em princípios de universalidade e equidade, expressos na recém-aprovada Constituição Federal de 1988; de outro, presenciou-se o estabelecimento de um Estado neoliberal, que objetivava a desconstrução destes direitos por meio da contrarreforma da Previdência Social⁵⁵.

É nesse cenário que, em 1991, a organização da Divisão do Serviço Social (DSS), na Previdência Social, em conjunto com o Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília - UnB intensificam as discussões sobre a formulação de novas diretrizes para a ação profissional (SILVA, 2015), apresentando propostas de trabalho, que em primeira instância contribuem na construção de uma nova competência para a profissão no âmbito do INSS⁵⁶, reconhecida no art. 88, da Lei nº 8.213 de 24/07/1991, que assim dispõe:

Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade (BRASIL, 1991).

Iamamoto (2009, p.63) afirma que a instituição de uma competência fundamentada na perspectiva histórico-crítica possibilita descortinar o discurso da competência burocrática, tendo como pressupostos fundamentos conservadores e tecnocráticos definidos pela instituição, que ambicionam, somente, a eficácia das ações. A autora ainda enfatiza, que esse movimento de afirmação da competência profissional pressupõe do Serviço Social o diálogo crítico com a herança intelectual da profissão e outras fontes do conhecimento; um profissional atento ao

⁵⁴ Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

⁵⁵ Para saber mais ver Capítulo 1.

⁵⁶ O INSS é fruto da extinção do SINPAS, e da fusão das autarquias federais IAPAS e INPS, sendo instituído legalmente pela Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990.

movimento da realidade e as particularidades do campo em que dar-se-á a ação; enfim, que compreenda “suas bases históricas, a maneira de pensar e interpretar a vida social das classes (ou segmentos de classe) que apresentam esse discurso como dotado de universalidade, identificando novas lacunas e omissões” (IAMAMOTO, 2009, p.63).

É a partir do reconhecimento da nova competência do Serviço Social no âmbito do INSS, que a profissão transita da intervenção burocrática a defesa dos direitos sociais (SILVA, 1999), superando a visão de atividade complementar disposta na LOPS (BRASIL, 1960).

Salienta-se que apesar da conquista do Serviço Social, expressa no Plano de Benefícios da Previdência Social (BRASIL, 1991), nesse período, já era possível identificar nesta mesma normativa legal, a tendência de contenção dos direitos sociais, fato reafirmado no anúncio do presidente Collor de reestruturação do INSS e a formulação do Plano de Modernização Administrativa da instituição, conformado no discurso de “enfrentamento das grandes distorções político administrativas da Previdência Social” (NEVES; SILVA, 2007, p.104).

O objetivo da instituição traduzia-se na modernização de todos os setores, de maneira a desburocratizar o INSS e acelerar os atendimentos. Aqueles que não se adequassem a essa nova visão, seriam descartados. Por esse motivo, o Serviço Social em parceria com os setores de Benefícios, Reabilitação Profissional e Perícia Médica escrevem diversos subprojetos em forma de modelos conceituais, que iriam compor o projeto de nº 24 – Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários.

Para a construção deste projeto foi necessário mobilizar cada categoria profissional separadamente, nas diversas Regionais⁵⁷. Desse modo, o Serviço Social, que já apresentava certo acúmulo de reflexões, encontra espaço para discutir coletivamente os caminhos para a criação de um novo projeto profissional, resultando no subprojeto Modelo Conceitual do Serviço Social na Previdência. Esse documento dedicou-se a uma nova sistematização da prática profissional e apontou preocupações com:

[...] a acessibilidade aos serviços e benefícios da Previdência; a definição da ação profissional pautada pelo esclarecimento, pela socialização dos direitos; a necessidade de recorrência ao Parecer Social enquanto mecanismo potencializador de inclusão social; a problematização do programa Ajuda Supletiva⁵⁸, de corte assistencial; o compromisso como interesse coletivo e a necessidade de elaborar estratégias e construir articulações políticas que reforçassem esses interesses [...] (NEVES; SILVA, 2007, p.107).

⁵⁷ As unidades do INSS, neste período, eram denominadas de Superintendências Regionais. Nos dias atuais, a nomenclatura passou a ser Agência da Previdência Social (APS). As superintendências ainda existem, só que em outro formato.

⁵⁸ Na Matriz (1994) a ajuda supletiva denomina-se de Recurso Material.

Até então, havia um tensionamento na categoria ocasionado pela convivência de uma pluralidade de concepções sobre a prática profissional na instituição. Nessa situação, as discussões propiciadas junto às diversas Regionais asseguraram uma maior proximidade ideológica, em volta de uma única direção, a garantia de direitos (CARTAXO; CABRAL, 2007), contribuindo para a posterior aprovação hegemônica do Documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social (BRASIL, 1994).

3.2. Um divisor de águas: o documento matriz teórico-metodológica do Serviço Social na previdência

O Documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social publicado, em 1994, pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em parceria com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), configurou-se num marco histórico para o exercício do Serviço Social na política previdenciária, por constituir um novo Paradigma profissional, revelando a “opção clara e fundamentada pelos princípios democráticos que buscam recuperar e resgatar o exercício da cidadania e do direito” (BRASIL, 1994, p.05).

Para compreender as mudanças qualitativas inseridas pelo Documento Matriz na prática profissional do/a Assistente Social, foi elaborado um quadro comparativo com os documentos PBA-1972 e PBA-1978, como se observa no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Documentos Teórico-Metodológicos do Serviço Social na Previdência Social

DOCUMENTOS	METODOLOGIA/VISÃO	DIMENSÕES	ATENDIMENTO A POPULAÇÃO	PERSPECTIVA DE TRABALHO
PBA-1972	- Estrutural-funcionalismo; - Assistencialista.	Técnico-Operativo	Orientação	- Compreensão do usuário em sua individualidade; - Desajustamento.
PBA-1978	- Estrutural-funcionalismo; - Integração/ Controle.	Técnico-Operativo	Orientação	- Compreensão genérica do homem; - Integração.
Documento Matriz-1994	- Materialismo dialético; - Crítica.	Ético-Político Teórico-Metodológico Técnico-Operativo	Socialização de Informações	- Reconhecimento dos Direitos; - Compreensão do trabalhador como cidadão.

Fonte: Elaboração Própria, com base nas fontes indicadas.

O Quadro 2 possibilita observar que o Documento Matriz rompeu com a visão reducionista do Serviço Social, que restringia a prática profissional ao campo da intervenção, ignorando-o enquanto área do conhecimento. Os conhecimentos e habilidades são essenciais para dotar de instrumentalidade à prática profissional, desfazendo a visão que preconiza o Serviço Social como simples executor de políticas sociais, “aquele que sabe como fazer”, mas não consegue explicar as razões e direcionamentos daquilo que executa (IAMAMOTO, 2005). De acordo com Iamamoto (2005, p.63),

[...] as bases teórico-metodológicas são recursos essenciais que o Assistente Social aciona para exercer o seu trabalho: contribuem para iluminar a leitura da realidade e imprimir rumos à ação, ao mesmo tempo em que a moldam. Assim, o conhecimento não é só um *verniz* que se sobrepõe superficialmente à prática profissional, podendo ser dispensado; mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado.

Diante disso, buscou-se uma maior aproximação com o discurso hegemônico da profissão⁵⁹ conformado no método materialista histórico-dialético, por entender-se que o “fazer

⁵⁹ De acordo com Netto (2015, p.383-384) o discurso hegemônico da profissão, que emerge em meados da década de 1980, foi influenciado pela “vertente da intenção de ruptura que repercutem produtivamente no Serviço Social no Brasil as questões referentes à dinâmica contraditória e macroscópica da sociedade, apanhadas numa angulação que põe em causa a produção social (com ênfase na crítica da economia política), que ressalta a importância da estrutura social (com privilégio da análise das classes), que problematiza a natureza do poder

profissional do Serviço Social exige uma coerência com a concepção teórica adotada, uma vez que a teoria não só se nutre da prática e da leitura de realidade como também indica os caminhos a serem percorridos” (BRASIL, 1994, p.17).

A definição do método forneceu elementos para sair da compreensão abstrata dos fenômenos, captando-os em sua essência, estrutura e dinâmica (NETTO, 2009), ou seja, permitiu a aproximação com a essência dos fenômenos, encontrando no todo e em suas partes elementos contraditórios, nas quais se inserem os usuários da Previdência, no seio das relações sociais capitalistas, de maneira a suscitar a transformação social e a construção de um processo pedagógico crítico junto aos usuários (BRASIL, 1994, p.15). Processo esse, que envolve as ações, instrumentos e técnicas do Serviço Social em conformidade com os objetivos e a concepção teórico-metodológica.

Cabe evidenciar que o processo pedagógico, segundo o Documento Matriz, pode ser construído por meio de ações profissionais, quais sejam: socialização de informações previdenciárias; fortalecimento do coletivo; e assessoria.

A socialização de informações é inaugurada com base em fundamentos que objetivam a ultrapassagem de uma prática profissional tecnicista e burocrática voltada para a orientação dos usuários somente com base no disposto na legislação previdenciária. Em vista disso, esta ação tem por características a inclusão do beneficiário à política previdenciária sob a ótica do direito social e da proteção ao trabalho, possibilitando o estabelecimento de uma relação horizontal entre o saber do Assistente Social e o saber do usuário, tendo em vista à criação de um vínculo que proporcione uma melhor compreensão da realidade imediata conectada a totalidade (BRASIL, 1994).

Esta ação profissional abre precedentes para interpretação das demandas e reivindicações dos usuários e, exige a construção de espaços propícios para o debate seja de forma individual ou coletiva, ensejando a reflexão crítica e com ela, a politização desses cidadãos (BRASIL, 1994). Nesse sentido, o Documento Matriz define procedimentos para a socialização de informações com os usuários:

- a) identificação das condições objetivas cotidianas do usuário, a partir de suas demandas para a passagem da informação de forma específica, particular a cada indivíduo ou grupo; b) conhecimento das questões particulares como expressão de um todo indo além do tópico, do pontual, da singularidade. Neste sentido considerar o atendimento de usuários como espaço sensível de flagrante do real que possibilita a visão de totalidade; c) análise de aspectos

político (com preocupação com o Estado) e que se interroga acerca da especialidade das representações sociais (indagando-se sobre o papel e as funções das ideologias)”.

sociais relevantes do usuário baseado na observação, em sua história de vida, legislação previdenciária, ordens de serviços, documentação e outros, com vistas a uma avaliação social inerente ao atendimento e à elaboração de Pareceres Sociais voltados para proposição de solução de inclusão de usuários não-acessados; d) catalogação de dados e pareceres que venham constituir-se em subsídios para instituir a jurisprudência da prática e que permitam a inclusão; e) elaboração de boletins informativos ou outros que possibilitem a circulação das questões que foram solucionadas em decisões conjuntas; f) identificação de interesses comuns dos usuários visando à criação de espaços que propiciem a coletivização (BRASIL, 1994, p.16).

É por meio dos procedimentos que se edifica a potencialização política dos beneficiários de forma democrática, buscando “[...] tornar transparente para os usuários o real significado das políticas sociais, a lógica a partir da qual se originam e se estruturam na sociedade capitalista, bem como os meios e condições de acessá-las” (YAZBEK, 2007, p.129). Além do que, a socialização de informações, também, se constitui como uma importante ferramenta articuladora das demais ações desenvolvidas pelo Serviço Social no INSS, corroborando para o desenvolvimento das ações fortalecimento do coletivo e assessoria, por exemplo.

O fortalecimento do coletivo propicia fomentar e ampliar o debate das principais questões em torno da política previdenciária e da proteção ao trabalho com grupos de usuários. Para isso utiliza-se dos seguintes procedimentos:

a) mobilização: identificar as necessidades e situações vivenciadas coletivamente aglutinando os usuários e criando um espaço para discussão conjunta; b) organização dos espaços de discussão de forma sistemática, a partir da descoberta dos interesses comuns da realidade concreta da população, visando o estabelecimento de vínculos, o avanço e a continuidade das discussões; c) tematização de situações concretas e organização dos conteúdos, a partir da prática de fatos e situações que possibilite gerar atitudes investigativas e de reflexão crítica; d) utilização de recursos técnicos como dinâmicas de grupo e pesquisa-ação que possibilitem o conhecimento da realidade, através de discussões participativas e dos meios de ação a serem implementados em articulação com os movimentos sociais organizados da sociedade no sentido de fortalecer as reivindicações e encaminhar o processo de mudanças (BRASIL, 1994, p.16-17).

No que se refere à assessoria, essa traceja elementos da matéria previdenciária a movimentos sociais, Estados e municípios podendo indicar propostas alternativas sobre a Previdência Social. Essa ação demanda o constante aprimoramento profissional, conhecimento da realidade e o respeito à autonomia dos grupos e organizações (BRASIL, 1994). Os principais procedimentos usados são:

a) conhecimento da realidade dos movimentos sociais a serem assessorados (categoria profissional, conhecimento acumulado sobre Previdência, condições objetivas pelas quais se dão o trabalho, suas demandas e necessidades); b) manutenção atualizada e sistemática de dados e informações sobre Política Previdenciária; e c) criação de fóruns de debates: palestras, seminários, encontros, entre outros, favorecendo vínculos para um acompanhamento contínuo e sistemático (BRASIL, 1994, p.17).

Ressalta-se que nenhuma dessas ações seria passível de viabilidade sem a definição de objetivos consoantes com as novas bases ético-políticas da profissão (Código de Ética de 1993 e a Lei de Regulamentação da Profissão⁶⁰), a saber:

a) implementar a Política Social Previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania contribuindo para viabilizar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários e garantir as demandas e reivindicações da população; b) contribuir para a formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da Previdência Pública em articulação com os movimentos organizados da sociedade (BRASIL, 1994, p.13).

A definição dos objetivos refletiu o posicionamento dos profissionais de Serviço Social previdenciários, ao lado dos trabalhadores e na defesa de uma Previdência pública, amparada nos princípios da Seguridade Social. Como se pode observar no Quadro 2, os Documentos PBA-1972 e PBA-1978 valorizavam a dimensão técnico-operativa em detrimento das demais dimensões, o que comprometia a realização de uma intervenção qualificada, reduzindo à prática profissional a reprodução de atividades técnicas requisitadas institucionalmente.

Em contraposição, o novo CE (1993) imprimiu novas dimensões à profissão juntamente com a Lei que Regulamenta a Profissão e vislumbrou uma maior organização dos/as Assistentes Sociais. De acordo com o CFESS (2012, p.59), entre essas dimensões destacavam-se a do exercício profissional e a “ação política coletiva vinculada aos processos de luta contra hegemônicos da sociedade brasileira. Em outras palavras, o CE remete a dois projetos: o projeto profissional e a projeção de uma nova sociedade”.

⁶⁰ Define as competências e atribuições privativas do Assistente Social (constituiu importantes mecanismos para assegurar autonomia no exercício da profissão); e regula as instâncias representativas e deliberativas da profissão: o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (entidade de representação nacional) e os Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS. Dentre as atribuições privativas do Assistente Social identifica-se a predominância do exercício das seguintes na política previdenciária, tendo por foco o art. 5º da Lei 8.662 de 1993: I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social; II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social; III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social; IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social; V - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais; VI - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas; VII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional.

No âmbito da Previdência Social, essas novas requisições profissionais e direção ideológica manifestou-se na busca pela emancipação da classe trabalhadora, a partir da ampliação da garantia de direitos e consolidação da cidadania, tendo como pressuposto a qualidade dos serviços prestados pelo Serviço Social, seja na socialização de informações ou junto a movimentos sociais e a sociedade. E no enfrentamento da disseminação de uma cultura fatalista da política previdenciária, a concebendo de maneira desvinculada da crítica profissional, ou ainda, a partir de um olhar burocrático e distorcido em detrimento da sua ampliação universal, justa e equânime com ênfase nos fundamentos expressos na CF de 1988, localizando-a no tripé da Seguridade Social.

Posto isso, Iamamoto (2006, p.12) lembra que para pensar o projeto profissional é necessário articular:

a) de um lado, as condições macro-societárias que tecem o terreno sócio-histórico em que se exerce a profissão seus limites e possibilidades que vão além da vontade do sujeito individual; b) e, de outro lado, as respostas de caráter ético-político e técnico-operativo- apoiadas em fundamentos teóricos e metodológicos – de parte dos agentes profissionais a esse contexto. Elas traduzem como esses limites e possibilidades são apropriados, analisados e projetados pelos assistentes sociais. O exercício da profissão exige, portanto, um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e atribuições profissionais. Requer ir além das rotinas institucionais para buscar apreender, no movimento da realidade, as tendências e possibilidades, ali presentes, passíveis de serem apropriadas pelo profissional, desenvolvidas e transformadas em projetos de trabalho.

Ao assumir um posicionamento frente às requisições institucionais, o/a Assistente Social do INSS identifica que “[...] o trabalho profissional está inserido na polarização entre interesses capitalistas na reprodução social da força de trabalho e, na outra ponta, os da classe trabalhadora por um sistema de proteção social ao trabalho” (CARTAXO; CABRAL, 2007, p.176). Isso implica em uma autonomia relativa, enquanto profissional assalariado, que permanece inserido na divisão social e técnica do trabalho, podendo atuar corroborando para a manutenção das formas de dominação ou no rompimento destas, introduzindo novas formas de organizar-se em sociedade (IAMAMOTO, 2006).

Então, demonstra-se a pertinência de empreender estratégias que viabilizem o Paradigma no âmbito institucional, das quais pode-se citar as seguintes:

a) capacitar permanentemente o profissional de Serviço Social, através da reciclagem de sua formação, possibilitando a ampliação de uma visão crítica da prática profissional e instrumentalizando para as ações profissionais

alicerçadas nessa nova linha teórico-metodológica; b) buscar a participação mais ampla no meio profissional - cursos promovidos pelas universidades, órgãos da categoria e fóruns técnicos específicos; c) conhecer as condições objetivas e cotidianas da população usuária, a partir de sua inserção na relação de produção, identificando suas demandas com vistas a implantação das ações do Serviço Social; d) conhecer as demandas e reivindicações previdenciárias dos movimentos populares organizados através da aproximação com os mesmos, bem como os diversos projetos previdenciários postos em discussão na sociedade; e) conhecer os mecanismos da instituição compreendendo legislação, normas e rotinas previdenciárias na busca da superação da simples prática burocrática e dos bloqueios e dificuldades sentidos pela população na sua relação com a instituição, assim como instrumentalizando-a com a apropriação do saber institucional; f) estabelecer programas e projetos estaduais com base na realidade regional a fim de definir as prioridades de ação profissional, fundamentada numa linha teórico-metodológica e formas de avaliação das mesmas; g) supervisionar nos níveis institucionais a programação do Serviço Social numa relação democrática, de forma sistemática, garantindo a linha de ação teórico-metodológica estabelecida; h) articular junto aos setores institucionais e aos movimentos sociais organizados da sociedade, através da identificação de alianças e estabelecimento de relações que possibilitem a construção de objetivos estratégicos comuns com vistas a privilegiar o usuário como sujeito de direitos: - troca de conhecimentos e informações com os setores da instituição para estabelecimento de encaminhamentos, rotinas de procedimentos, soluções, decisões conjuntas e divulgação; - consultas formais às diferentes instâncias que compõem os diversos espaços institucionais (Procuradoria, Junta de Recursos da Previdência Social-JRPS, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho-Fundacentro, organismos sindicais voltados para o estudo da Saúde e Previdência, entre outros); - proposição de reestruturação na forma de prestação das ações institucionais como base nos estudos elaborados pelo Serviço Social e outros setores institucionais, incluindo aqueles decorrentes de avaliação e sugestão dos usuários (BRASIL, 1994, p.14).

Não obstante, também merece destaque, o estabelecimento de instrumentos e técnicas enquanto mecanismos indispensáveis na defesa dos direitos dos usuários e do exercício profissional no âmbito do INSS, dentre os quais se sobressai:

1. Parecer Social⁶¹: “entendido como a opinião profissional do assistente social, com base na observação e estudo de uma dada situação, fornecendo elementos para a concessão de um benefício, recurso material e decisão médico-pericial” (BRASIL, 1994, p.18). Esse instrumento consiste num importante mecanismo de promoção “de

⁶¹ O Parecer Social foi instituído como instrumento privativo do Serviço Social pelo Decreto nº 611 de 1992 e implementado pela Ordem de Serviço nº 506 de 1995. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, o Parecer Social desempenhará diversas funções, inicialmente é usado em casos de ausência ou insuficiência de provas documentais ou ainda para subsidiar decisão médico-pericial. Nos dias atuais, o Parecer Social é emitido em caso de requisição judicial em processos administrativos no julgamento de benefícios, para reconhecer direitos, na manutenção de benefícios, e para amparar decisão médico pericial, sendo conclusivo em matéria de Serviço Social.

direitos, um meio de realização do compromisso profissional com os usuários, tendo em vista a equidade, a igualdade, a justiça social e a cidadania” (MOREIRA; ALVARENGA, 2004, p.56). Ademais é parte essencial do trabalho desempenhado pelo Serviço Social na Previdência, uma vez que, é um instrumento de competência privativa do/a Assistente Social devendo ter caráter sigiloso, ser conclusivo e sucinto quanto aos elementos principais em análise.

2. Recurso Material: trata de proporcionar a ampliação do acesso a direitos previdenciários e o atendimento de situações emergenciais. Para sua utilização pressupõe-se:

a) identificar que a situação emergencial de carência não é individual, mas está relacionada à situação de classe social; b) considerar a provisão imediata do recurso como instância de mediação para o avanço da consciência, o acesso ao direito e o fortalecimento de ações coletivas; c) negar a reprodução do controle e o caráter clientelista que caracterizam a subalternidade pela confirmação da consciência do direito (BRASIL, 1994, p.19).

3. Pesquisa Social: trata-se de um instrumento que se apresenta como mecanismo de articulação entre teoria-realidade, substancial para a superação de uma prática pragmática (BRASIL, 1994). Proporciona elementos para a crítica, reflexão e construção do conhecimento tendo em vista possibilitar:

a) conhecimento do contexto político, social e econômico da região ou município onde se insere o Posto de Benefícios; b) conhecimento da realidade das unidades de prestação dos serviços e benefícios previdenciários e da população usuária (suas condições objetivas de vida, suas demandas e reivindicações); c) elaboração de planos, programas e projetos articulados com a proposta teórico-metodológica a que embasa a ação profissional; e d) produção e divulgação de novos conhecimentos resultantes de experiências profissionais (BRASIL, 1994, p.19).

O Documento Matriz é uma importante ferramenta que subsidia o trabalho profissional do/a Assistente Social no INSS, e sua publicação e legitimação foram de suma relevância para a construção de uma nova relação entre Serviço Social, INSS e Estado. Esse documento buscou incessantemente afirmar suas diretrizes e princípios na ampliação e consolidação dos direitos sociais e na participação social dos trabalhadores, possibilitando a democratização nas decisões em benefício da coletividade. Apesar disso, é importante frisar que a conjuntura política abordada no capítulo anterior, em que permanece inserida a contrarreforma da Previdência

Social, não propiciou condições para a apreensão hegemônica, na passagem da década de 1990-2000, do novo projeto profissional.

Esse fato é melhor problematizado no próximo item, que discorre sobre os impactos das contrarreformas da Previdência na atuação profissional dos/as Assistentes Sociais e na viabilização de direitos, assim como as estratégias empreendidas pelo Serviço Social do INSS para resistir a esse processo.

3.3 Resistência e luta: O posicionamento do Serviço Social no INSS frente as implicações das contrarreformas da previdência social

A conjuntura político-econômica regressiva de cunho neoliberal, empreendida nos anos 1990 e 2000, configura-se como um dos maiores desafios postos ao exercício profissional do Serviço Social, especialmente, na política previdenciária, devido à Restruturação Administrativa⁶² do INSS e as contrarreformas da Previdência Social. Como vimos no Capítulo I, a Previdência Social foi o alvo principal das reformas governistas, que buscavam por *equilíbrio das contas públicas*⁶³. Nesta lógica, o trabalhador deveria arcar com os custos do trabalho desonerando o capital de suas obrigações e, conseqüentemente, aceitar a restrição, ou ainda, exclusão dos direitos garantidos constitucionalmente.

Sabe-se que essas mudanças impulsionam profundas alterações na atuação dos servidores públicos do INSS, dentre eles, o/a Assistente Social. Diante disso, Cartaxo e Cabral (2007) afirmam que, o Serviço Social começou a sofrer com as refrações das contrarreformas da Previdência a partir de 1998, com a aprovação da EC nº 20, resultando na “desconstrução” da profissão na política previdenciária como se observa no Quadro 3, seguinte:

⁶² A Reforma Administrativa do INSS foi iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que modificou o regime, dispondo sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dando outras providências (BRASIL, 1998).

⁶³ Como vimos no capítulo I, à justificativa de *equilíbrio das contas públicas* resguardava as intenções do Estado de favorecimento do capital, de forma a enfraquecer a Previdência Pública possibilitando, com isso, o crescimento da Previdência Privada.

Quadro 3 – Legislações responsáveis pela desconstrução do Serviço Social na Previdência.

DOCUMENTOS	ÓRGÃO EXPEDIDOR	ANO	CONTEÚDO
MP nº 1.729	Casa Civil. Presidência da República	1998	Propôs a exclusão do Serviço Social da Previdência Social e extinguiu o art. 88 da Lei nº 8.213/91. Especificamente em seu art. 22, alínea b, inciso III do artigo 18. Convertida na Lei nº 9.732, de 1998.
Decreto 3.048	Casa Civil. Presidência da República	1999	Desregulamentou o uso do Parecer Social para fins de prova de dependência econômica nos casos de pensão por morte e auxílio reclusão, exposto no art. 137, §2º e, no art. 161 dispôs sobre o Serviço Social não ser mais considerado enquanto serviço prestado pela Previdência Social.
Decreto 3.081	Casa Civil. Presidência da República	1999	Retirou o Serviço Social da estrutura organizacional do INSS.
Decreto 3.668	Casa Civil. Presidência da República	2000	Desregulamenta o parecer social para fins de acesso dos usuários aos benefícios, em caso de ausência de provas de dependência econômica e convivência conjugal, e promove a suspensão da verba dos Recursos Materiais as quais se destinavam a assistência aos usuários com custeio de transporte, documentação e em casos de emergência.

Fonte: Elaboração Própria, com base nas fontes indicadas.

Com base nas informações do Quadro 3, destacamos que a década de 1990 foi marco da afirmação profissional do/a Assistente Social no INSS com a publicação do Documento Matriz, ao tempo em que, também, simbolizou novas tentativas de “desconstrução” da profissão na política previdenciária, ocasionando uma luta permanente do Serviço Social na defesa da profissão e das diretrizes teórico-metodológicas expostas no Documento Matriz⁶⁴.

Segundo Silva (1999, p.21), essa luta pode ser compreendida a partir de dois momentos. O primeiro situa-se em dezembro de 1998, quando é publicada a MP nº 1.729, como parte da

⁶⁴ Apesar de não haver normativa legal é importante saber que, em 2016, o Serviço Social encontra-se em meio a mais uma investida neoliberal, com vistas a obstaculizar sua atuação profissional. Ocorre que, as Representantes Técnicas das Superintendências Regionais, bem como a representante da DSS foram exonerados. E o atual modelo vigente de avaliação biopsicossocial, adotado para fins de reconhecimento do direito do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência, está sendo questionado, quanto a necessidade de sua realização.

“reforma”, cujo texto abordava diversos assuntos, entre eles, a extinção do Serviço Social no INSS e do art. 88 da Lei nº 8.213/91. A Divisão de Serviço Social (DSS), nessa ocasião, foi surpreendida, ficando ciente deste fato, somente, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União.

E o segundo momento, percorre a mobilização da categoria com vistas à revogação da MP nº 1.729, no intervalo de tempo que antecede a aprovação do Decreto 3.081 (BRASIL, 1999), responsável por excluir do organograma do INSS a DSS. Nesse período, foram mobilizadas inúmeras entidades da sociedade civil e empreendidas iniciativas na defesa da profissão no âmbito da Previdência Social, dentre as quais se destacam:

Abaixo-assinado dos usuários da Previdência Social; Apoio manifesto de representantes de cursos, departamentos, escolas e de faculdades de Serviço Social; Apoio manifesto de entidades da sociedade civil e política: da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS; da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; da Federação das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas – COBAP; de Câmaras de Vereadores e ainda, de ONGs, associações, sindicatos e movimentos sociais existentes em muitos estados brasileiros (CARTAXO; CABRAL, 2007, p.163).

Essas reivindicações propiciam a retomada das negociações junto ao MPAS e ao governo, intermedidas pelo DSS, em conjunto com o CFESS (SILVA, 1999), resultando na publicação de uma Emenda Supressiva em 08 de dezembro de 1998, que assegurava a permanência do Serviço Social no INSS. Todavia, essa conquista não interrompeu as investidas do governo no esvaziamento das condições de trabalho no domínio institucional.

Assim, em 1999, foi publicado o Decreto 3.048, que certificou a revogação da posição do Serviço Social de prestação de serviços previdenciários e assistenciais, o situando como “atividade auxiliar”⁶⁵, conforme disposto a seguir:

Art. 161. O serviço social constitui atividade auxiliar do seguro social e visa prestar ao beneficiário orientação e apoio no que concerne à solução dos problemas pessoais e familiares e à melhoria da sua inter-relação com a previdência social, para a solução de questões referentes a benefícios, bem como, quando necessário, à obtenção de outros recursos sociais da comunidade (BRASIL, 1999).

⁶⁵ Nos dias atuais, o Serviço Social voltou a ser considerado como “*serviço*” ofertado pelo INSS.

Cartaxo e Cabral (2007, p.164) ressaltam que a perda da condição de serviço, traz implicações de ordem administrativa e teórico-metodológica ao Serviço Social, pois ocorre a retomada da concepção psicossocial, pautada no PBA-1978. A partir disso, situa-se o recrudescimento das diretrizes do Documento Matriz em três eixos principais: imposição da lógica do Seguro Social a ação profissional; declínio da perspectiva de socialização de informações, retrocedendo a orientação do beneficiário, em sua individualidade, com base no disposto na legislação previdenciária; e perspectiva de trabalho integradora.

O processo de “desconstrução” do Serviço Social e a supressão do Documento Matriz imprimem uma dinâmica institucional que avalia as ações profissionais pela quantidade de atendimentos realizados, e não pela qualidade dos serviços prestados. Assume-se, portanto, a lógica de controle fiscal, com diminuição dos custos, responsável pela extinção de projetos, principalmente, aqueles em torno da socialização de informações, reafirmando que o princípio do trabalho é a eficiência e não a garantia da cidadania (BEHRING, 2003).

Em vista disso, acentua-se que, esse quadro de regressão das condições de trabalho não estava restrito ao profissional do Serviço Social no INSS, de acordo com a ANASPS (2004, p.05):

Entre 1990 e 2004 o INSS perdeu mais de 20 mil servidores. Seus serviços multiplicaram por três. A remuneração média do servidor é de R\$ 500,00, o que é menor do que o benefício médio pago em São Paulo e Rio de Janeiro, embora hajam carreiras (12% do total) com níveis de R\$ 6/8 mil. O custo histórico da gestão do INSS é inferior a 3% de sua gestão, o que é irrisível, se compararmos com a taxa de administração de gestão cobrada em diversos segmentos privados, sempre superior a 4%.

Nesse sentido, aponta-se como motivos a essa deficiência de servidores:

[...] a inadequação de parte do quadro funcional às atividades-fim do INSS devido à absorção de servidores de extintos órgãos federais, como LBA e CBIA; a não-reposição do quadro a partir da exoneração de servidores contratados; e a destinação de número insuficiente de novos servidores concursados. (ANASPS, 2007, p.15).

A falta de servidores públicos e a não realização de concurso público tornam recorrentes o desvio de funções⁶⁶ e a valorização das atividades administrativas na instituição. De acordo com o Parecer Jurídico nº12 (CFESS, 2010, p.14) a situação de desvio de função não é novidade

⁶⁶ Art. 117: Ao servidor é proibido: [...] XVII – cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias; XVIII – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho [...] (BRASIL, 1990).

no âmbito do INSS, tendo sido objeto de análise do TCU, que determinou por meio do Acórdão nº 3.302/2008, o cumprimento do que se segue:

- [...] 1.6 Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, que:
- 1.6.1. Abstenha-se de conferir a seus servidores atribuições não inerentes aos cargos para os quais foram nomeados, uma vez que expõe o administrador à responsabilidade disciplinar ou legal visto tratar-se de ilícito previsto no art. 117, inciso XVII, da Lei nº 8.112/90;
 - 1.6.2. Orientar formalmente suas Unidades a respeito do assunto para evitar ocorrências de desvio de função (CFESS, 2010, p.14).

No entanto, essas práticas persistem, interferindo na atuação profissional de diversos servidores públicos, inclusive o profissional de Serviço Social, que assume um posicionamento contrário a esta prática. Isso, também, se reverte a profissão, em um significativo controle institucional sobre os instrumentos de trabalho, entendidos como desnecessários em determinados casos. Diante disso, foi aprovado o Decreto 3.668 de 12/02/2000 que dentre outras questões pontuava a desregulamentação do Parecer Social em casos de ausências de provas, que atestassem a dependência econômica e a convivência conjugal, além da suspensão da verba dos Recursos Materiais, uma das principais ferramentas na viabilização de direitos a segurados em situação de vulnerabilidade social.

Constata-se que o trabalhador vê-se atingido duplamente nesse processo. No primeiro caso, pela flexibilização das relações de trabalho que atinge os trabalhadores em geral, dificultando a inscrição e o acesso a Previdência Social, resultante das refrações da contrarreforma do Estado. E em segundo lugar, pela disseminação de uma cultura de trabalho burocratizada e precarizada pelo reduzido número de servidores públicos, que compromete o acesso a benefícios, mesmo por aqueles trabalhadores que correspondem aos critérios estabelecidos em lei.

Segundo Silva (2015, p.91), no período entre 1999 a 2003, apesar das limitações, os profissionais lotados no Serviço Social do INSS, intensificaram as lutas pela afirmação das diretrizes dispostas no Documento Matriz e pelo reconhecimento da competência do Serviço Social, com base no art. 88 da Lei nº 8.213/91. Para fortalecer o movimento foi requisitado apoio de outros profissionais na instituição; dos usuários e beneficiários da Previdência Social; e das entidades representativas da categoria (CFESS/CRESS). E, no período em questão, foram promovidas as seguintes mobilizações:

17/12/2001 – Reunião Nacional de Articulação com vista à retomada do processo de reconstrução do Serviço Social na Previdência. Aprovação de Plano no XXX Encontro CFESS/CRESS.

13/12/2002 – O CFESS promove o encontro com a assistente social Matilde Ribeiro⁶⁷, no sentido de expor a situação do Serviço Social no INSS.

29/12/2002 – O CFESS realiza, em Brasília, em janeiro de 2003, um Seminário sobre Seguridade Social e Previdência. Na ocasião foi discutido o documento dos assistentes sociais de São Paulo, contendo reivindicações a serem entregues ao Ministério da Previdência (CARTAXO; CABRAL, 2007, p.166).

As mobilizações resultam, em 2003, na reincorporação do Serviço Social à estrutura organizacional do INSS, sendo instituída novamente a DSS, por meio do Decreto 4.688 (BRASIL, 2003), além do que, também, é criada a Orientação Interna (OI) nº 103, que arregimenta as ações profissionais na instituição. Curiosamente, no período de “maior ofensiva governamental ao Serviço Social do INSS, foi também o que revelou como o de maior demanda de profissionais e de serviços” (CARTAXO; CABRAL, 2007, p.169), não somente pelas requisições do capital na operação de programas e projetos prioritários a “reforma”, mas também, como requisição dos usuários devido o surgimento de novas “expressões da questão social⁶⁸” (CARTAXO; CABRAL, 2007).

De forma quase que concomitante a esses acontecimentos, ocorreu a eleição de Lula, candidato das forças populares, uma nova esperança surge com vistas à superação das desigualdades sociais e o aumento da pobreza, associada a rejeição de grande parte da população brasileira aos ajustes estruturais, impostos pela política neoliberal, promovida pelo Estado. No entanto, devido às alianças políticas realizadas para chegar ao poder, Lula não atende as expectativas, e dá início a uma política de mediação entre as classes⁶⁹. Assim, tanto

⁶⁷ Integrante da equipe de transição de Lula (CARTAXO; CABRAL, 2007).

⁶⁸ A “questão social” “[...] não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do Empresariado e do Estado. É a manifestação, do cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.77). Como sabemos, o nascimento do capitalismo é eixo fundante da “questão social” e suas expressões. Diante disso, concordamos com Behring e Boschetti (2011, p. 51) ao afirmarem que, “as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo [...]”.

⁶⁹ Lula escreveu ao povo brasileiro, logo após ser eleito, o documento intitulado “Carta ao povo brasileiro” que deixou claro o posicionamento do governo em favor: do crescimento econômico, da busca por um equilíbrio fiscal duradouro, o aumento das exportações, controle das contas públicas, incentivo ao agronegócio e as empresas, tudo isso aliado, as responsabilidade social, o incentivo a agricultura familiar, a necessidade de realizar a Reforma Agrária, da Previdência, Trabalhista e Tributária que verdadeiramente beneficiasse o trabalhador, além do desenvolvimento de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública. Devido as contradições que envolvem essas ações a situamos como uma política de mediação das classes, que objetiva

negocia com o capital permitindo a continuidade do projeto neoliberal, como recebe e ouve as reivindicações das entidades representativas da sociedade.

Nesse ambiente, o Serviço Social, encontra possibilidades para retomar as diretrizes do Documento Matriz fundamentando estratégias que resultam, inicialmente, na composição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), através da Portaria Interministerial nº 01 (MDS/MPS), de 15 de junho de 2005. Esses grupos discutiram, de forma prioritária, a proposta de inclusão da avaliação social nos parâmetros de avaliação da pessoa com deficiência junto à avaliação médico-pericial, e a recomendação de contratação de 1600 assistentes sociais⁷⁰ (INSS/GTI, 2007), resultando na elaboração da Exposição de Motivos nº12⁷¹.

A avaliação social é instituída pelo Decreto nº 6.214, em 2007, a situando como atribuição privativa do/a Assistente Social no INSS. Cabe frisar que essa lei contribuiu para a ampliação do quadro profissional do Serviço Social na instituição e, somente, foi aprovada com o apoio e movimentação da sociedade civil, refletindo-se inclusive, entre as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Entendeu-se que, para além das condições fisiológicas, também, era pertinente a avaliação das condições macrossociais, podendo colaborar para compreender as situações que geraram deficiência, ao propiciar uma maior proteção social, por meio da reavaliação de políticas públicas, objetivando seu aprimoramento.

Em segundo plano, mediante a aprovação do Decreto 5.870 de 08 de agosto de 2006, “foram disponibilizadas as Funções Comissionadas Técnicas – FCT, oficializando as representações técnicas do Serviço Social nas 100 Gerências Executivas” (CFESS, 2010, p.01) do INSS. De acordo com Cartaxo e Cabral (2007) essa reorganização do Serviço Social torna-se determinante para a realização da Reunião Técnica Nacional, ocorrida em São Paulo, tendo por finalidade retomar as diretrizes do Documento Matriz. As autoras ainda afirmam que:

Por ocasião da Reunião Técnica Nacional, [...] os assistentes sociais elaboram novo documento denominado *Carta de São Paulo*, no qual reafirmavam as reivindicações anteriores e reforçavam a necessidade de espaço físico adequado, inclusão das demandas do Serviço Social no planejamento operacional do INSS e no Plano de Diretoria de Benefícios, além de

apaziguar possíveis conflitos de classe, que no caso em questão, influíu necessariamente no controle das manifestações da classe trabalhadora, cada vez mais escassas durante esse período.

⁷⁰ Desde a reestruturação do INPS e IAPAS, na composição do INSS, não se realizava concurso para Assistente Social. Segundo o Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, a única incorporação de Assistentes Sociais ao quadro de Servidores do INSS, no período que transcorre a criação do INSS, em 1990, e o ano de 2008, foi à transferência de 352 assistentes sociais da LBA ao quadro de servidores do INSS, por meio da Lei 9.649 de 27 de maio de 1998.

⁷¹ Os critérios expostos na Exposição de Motivos nº 12 coadunam com as prioridades postas em pauta pelo GTI.

solicitarem o restabelecimento dos instrumentos: Parecer Social e Recurso Material, entre outras questões. Essa Reunião fortaleceu os assistentes sociais, e os convenceu da importância de assegurar as vitórias obtidas com suas lutas, que proporcionaram a reversão de ações governamentais adversas (CARTAXO; CABRAL, 2007, p.168).

Com isso, em 28 de março de 2007, é criado mais um GTI⁷², fruto das ações do CFESS junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Previdência Social (MPS), regulamentado pela Portaria Conjunta nº 01, resultando na elaboração de uma Minuta de Decreto interessada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, requisitando o reconhecimento das atribuições privativas do assistente social na Previdência Social (CFESS, 2010). Segundo o CFESS (2010, p.01) o GTI teve como objetivos:

a) apresentar proposta de reestruturação do Serviço Social do INSS de modo a contemplar as novas exigências quanto aos serviços específicos a serem prestados à população previdenciária e àquela necessitada dos benefícios assistenciais de modo a subsidiar a realização de concurso público para profissionais da área; b) definir atribuições, competências, funções dos profissionais de serviço social no âmbito da Previdência Social a fim de readequar a estrutura existente às demandas atuais; c) propor alterações que se fizerem necessárias no que diz respeito às condições de trabalho dos assistentes sociais no INSS.

O GTI conclui suas atividades em fevereiro de 2008, conseguindo poucos avanços no que tange a revisão das atribuições profissionais. Mas, também, obtém resultados positivos como à publicação, em 10 de novembro de 2008, do Edital nº01 – Concurso Público para provimento do Cargo de Analista do Seguro Social, que disponibiliza 900 vagas para Analista do Seguro Social com formação específica em Serviço Social, mais cadastro de reserva.

Não podemos negar que a realização do concurso público representou uma vitória “na concretude de oferecimento à população usuária de um trabalho de qualidade e de direito” (CFESS, 2013, p.02), visto que percebemos o Serviço Social como um direito dos trabalhadores e usuários da Previdência Social. Todavia, tendo em vista os fundamentos regressivos do Estado neoliberal, a conjuntura que se delineia após a realização do concurso e nomeação de alguns profissionais, torna-se totalmente adversa as mediações estabelecidas nos anos anteriores. Silva (2015, p.12) afirma que,

⁷² O GTI e a mobilização da categoria dos Assistentes Sociais contribuíram para que, em outubro de 2007, o INSS publicasse a IN nº 20, cujo art. 411 reconhecia a Matriz Teórico-Metodológico do Serviço Social (BRASIL, 1994) como documento que fundamenta as ações do Serviço Social na Previdência. Também, é importante lembrar, que a IN nº 11, revogada pela IN nº 20, não dispunha sobre as ações do Serviço Social no INSS.

[...] novas tentativas de desmantelamento [...] ocorrem ainda em 2009, a direção do INSS tenta esvaziar o seu conteúdo e burocratiza-lo, exonerando a chefia da DSS, que defendia a perspectiva da matriz; atribuindo aos profissionais atividades não compatíveis com o que determina a Lei 8.213/91, como a habilitação de benefícios; redirecionando a força de trabalho dos assistentes sociais ao gerencialismo mercadológico que move a instituição. Isso provocou reações da categoria e assegurou conquistas.

Face a isso, o Quadro 4, sintetiza as principais ações movidas pela categoria dos/as Assistentes Sociais e suas entidades representativas, na defesa do exercício profissional do Serviço Social na política previdenciária, depois da instauração de uma nova tentativa de desconstrução da profissão no INSS.

Quadro 4 – Ações motivadas pelos Assistentes Sociais na defesa do exercício profissional no INSS.

INDICADOR – DOCUMENTOS	ÓRGÃO EXPEDIDOR	ANO	CONTEÚDO
Documento Base apresentado ao INSS	CFESS	2009	Atribuições Profissionais e Condições Éticas e Técnicas do/a Assistente Social na Política de Previdência Social.
Documento Base Serviço Social – INSS	Assistentes Sociais do INSS – Bahia/Sergipe.	2010	Formulado com o objetivo de orientar a luta dos Assistentes Sociais do INSS.
Documento em Defesa do Serviço Social do INSS, direcionado a categoria dos assistentes sociais.	CFESS	2010	Histórico da Luta em Defesa do Concurso Público e de Condições de Trabalho dos/as Assistentes Sociais do INSS.
Parecer jurídico nº 12	CFESS	2010	Trata da afirmação das atribuições privativas do/a Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social no âmbito do INSS, frente as requisições de atividades não privativas do/a Assistente Social.
Parecer jurídico nº 10	CFESS	2011	Trata-se de consulta encaminhada à apreciação jurídica pelo Conselho Federal de Serviço Social/CFESS, em razão da expedição da Orientação Normativa nº 01 de 01 de fevereiro de 2011 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelecendo Orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil de Administração Pública Federal quanto a jornada de trabalho dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo de Assistente Social.
Documento em Defesa do Serviço Social do INSS, direcionado a categoria dos assistentes sociais.	CFESS	2013	CFESS em defesa do trabalho do assistente social do INSS com autonomia profissional e com a garantia das condições técnicas e éticas.

Fonte: Elaboração Própria com base nas fontes indicadas.

Os documentos evidenciados no Quadro 4 esclarecem as tendências das contrarreformas de cunho neoliberais na contemporaneidade, assim como as expectativas da categoria dos/as Assistentes Sociais no reconhecimento dos serviços prestados e na construção de uma política previdenciária mais justa e equânime, amparada em princípios da Seguridade Social. No entanto, concordamos com Yazbek (2007, p.119) ao afirmar que a intervenção profissional do Serviço Social é condicionada pela dinâmica institucional, impondo limites e possibilidades a profissão, assim, faz-se necessário pontuar as seguintes no âmbito do INSS:

- Exigência de que o/a Assistente Social se torne um profissional polivalente, exercendo para além de suas atribuições privativas, atividades de origem administrativa, como a habilitação de benefícios.

Conforme indicado nos documentos do Quadro 4, após a realização do concurso público de 2008 para o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social e as primeiras nomeações, registra-se a requisição de gestores das APS de atividades estranhas as atribuições privativas do Assistente Social, principalmente, aquelas relacionadas a habilitação de benefícios, dentre eles, com maior ênfase, a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O Parecer Jurídico nº12 (CFESS, 2011) reconhece que o concurso público para provimento do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social foi realizado para atender a demanda referente a avaliação social do BPC. Mas também, deixa claro, que a realização da avaliação social visa amparar em conjunto com a avaliação médico-pericial a decisão de concessão ou não do benefício, ou seja, o profissional de Serviço Social não realiza o ato de habilitar.

O CFESS, órgão de representação máximo da profissão, posiciona-se de forma contrária a requisição de atividades que não condizem com as atribuições privativas do/a Assistente Social, nesse sentido, intentando subsidiar as discussões dos profissionais no âmbito do INSS, publicou em 13 de agosto de 2009, o documento intitulado “Atribuições Profissionais e Condições Éticas e Técnicas do/a Assistente Social na Política de Previdência Social”⁷³.

⁷³ Como observamos, desde 2007, a categoria dos Assistentes Sociais do INSS e o CFESS estavam se movimentando para a atualização das atribuições privativas da profissão, no âmbito da instituição. A normativa vigente ainda é o Documento IAPAS-SAD-n. 135 do ano de 1986, anterior a criação do INSS.

Esse documento reitera, fundamentado na Lei nº 8.662/1993, que para o exercício regular da profissão de Assistente Social é indispensável o diploma de curso superior em Serviço Social, oficialmente reconhecido, e a inscrição no respectivo Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), que deve estar localizado na região em que irar-se desempenhar o exercício da profissão. Além disso, o documento ainda afirma que as atividades desenvolvidas devem estar em consonância com o CE e a Lei nº 8662/1993, a não obediência as exigências legais caracterizam exercício ilegal da profissão. Segundo o Edital nº01/2008 cabe ao Assistente Social:

Prestar atendimento e acompanhamento aos usuários dos serviços prestados pelo INSS e aos seus servidores, aposentados e pensionistas; elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social e Reabilitação Profissional; realizar avaliação social quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais; promover estudos sócio-econômicos visando a emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de direitos previdenciários, bem como a decisão médico-pericial; e executar de conformidade com a sua área de formação as demais atividades de competência do INSS.

Portanto, o edital do concurso evidencia o desempenho de ações consoantes com a área de formação, diferenciando-se de outros editais generalistas para Analista do Seguro Social com nível superior, o que legitima a posição de que a habilitação de benefício não é atribuição do Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social.

- Requisição institucional de desempenho do trabalho profissional do Serviço Social com base na lógica do Seguro Social, em detrimento de um trabalho profissional amparado em princípios da Seguridade Social.

Desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, em 1998, notam-se mudanças referentes a incorporação da lógica do Seguro Social, em contradição ao princípio básico da Previdência Social, a solidariedade. Como já explicitado nesse trabalho, a Previdência Social permanece estruturada com base no sistema de repartição simples, ou seja, os beneficiários que desempenham alguma atividade laboral mantêm os benefícios dos segurados na inatividade, caracterizando, assim, a solidariedade entre gerações e um sistema mais justo e equânime.

No entanto, as contrarreformas, inseriram por meio de normativas legais, entraves a manutenção desse sistema, visto que a incorporação da lógica do Seguro Social resguarda fundamentos conformados nos regimes de capitalização, fazendo-se presente na

individualização da contribuição previdenciária do trabalhador, que deveria contribuir em benefício próprio; na busca por equilíbrio financeiro e atuarial, propagando a ideia de que o modelo de previdência pública é insustentável; nos princípios de focalização e seletividade, responsável por restringir o acesso a direitos; na imposição de um teto para os benefícios do RGPS; nos critérios de acesso com base em projeções demográficas, dentre outras questões.

Essas manifestações se refletem no cotidiano do INSS e, consequentemente, no exercício profissional do Serviço Social, que ao se posicionar em defesa dos direitos sociais e do trabalho, questionando as ações da instituição, em meio as contrarreformas, passou a conviver com inúmeras investidas do Estado neoliberal, haja vista as inúmeras tentativas de desconstrução da profissão na política previdenciária e a imposição de obstáculos no exercício da profissão, nas quais segundo Silva (2015, p.104) observa-se no alcance de metas; na perseguição à Assistentes Sociais que defendem o projeto profissional expresso no Documento Matriz; na dispersão dos/as Assistentes Sociais em diversas áreas do INSS, enfraquecendo a organização coletiva dos profissionais; nas requisições da instituição de competências que contrariam as atribuições privativas do profissional de Serviço Social, entre outras.

- Fragilidade nas Condições Técnicas e Éticas do trabalho profissional do Serviço Social no INSS.

Em 2013, o CFESS, publicou o documento intitulado “CFESS em Defesa do Serviço Social do INSS com autonomia profissional e com a garantia das condições técnicas e éticas”, cujo objetivo tratava-se de expor questões enfrentadas pelos Assistentes Sociais na instituição, na viabilização de um trabalho de qualidade aos usuários. Esse documento revelou: a precariedade na garantia de condições materiais e técnicas para atendimento do usuário; a ausência de espaço específico que assegurasse a preservação do sigilo profissional, segundo o CE (1993) o sigilo profissional constitui-se num direito do assistente social e ao ser respeitado fortalece os vínculos estabelecidos entre Assistente Social e usuário, expressando-se numa relação de confiança; a insuficiência do número de profissionais de Serviço Social, que compromete a qualidade e a ampliação do serviço; o pouco interesse institucional e governamental em reconhecer as atribuições privativas dos/as Assistentes Sociais por meio de legislação específica na política previdenciária; e a não implementação da jornada de trabalho de 30 horas para os Assistentes Sociais do INSS, sem redução de salário, em consonância com a Lei nº 12.317/2010, em lugar, ofereceu-se a proposta do alcance de metas e a priorização de determinadas ações, para em negociação com os gestores da APS, reduzir-se a carga horária

trabalhada.

Em resposta, o CFESS, em parceria com os CRESS, promoveu a fiscalização desses espaços sócioocupacionais e articulou junto a categoria dos/as Assistentes Sociais formas de resistir, como a realização “de reuniões e pronunciamentos por escrito dirigidos aos gestores do INSS, em âmbito nacional, visando à superação dos obstáculos” (CFESS, 2013).

- Fragilidade nos vínculos dos profissionais junto aos movimentos sociais e as lutas dos trabalhadores na defesa da previdência pública, resultante do isolamento do Serviço Social no âmbito institucional.

Em consonância com as novas exigências institucionais postas pelas contrarreformas na Previdência Social, o Serviço Social constitui-se como atividade auxiliar do Seguro Social tendo o dever de prestar a devida orientação a seus usuários (BRASIL, 1999), assim, de acordo com o Manual Técnico do Serviço Social (DSART, 2012), esse atua nas seguintes linhas de ação: ampliação e consolidação do acesso a previdência social, segurança e saúde do trabalhador, e direitos das pessoas deficientes e pessoas idosas. A escolha dessas linhas de ação ocorre diante da visualização das maiores demandas do Serviço Social, nacionalmente, que devem estar em conformidade com a missão e a visão da instituição.

Entendemos que a elegibilidade das linhas de ação, com foco em critérios generalistas institucionais, exerceu certa influência para o isolamento do Serviço Social no atendimento de demandas internas do INSS, nesse sentido, partimos do pressuposto, que a crescente demanda da profissão sem a contratação de um número considerável de novos servidores com formação em Serviço Social⁷⁴, contribuiu para a inviabilidade de ações com repercussão externa, enfraquecendo, assim, a articulação com movimentos sociais e as intervenções com grupos e representações da sociedade civil. Um exemplo considerável desse fenômeno são as avaliações do BPC, represadas e priorizadas na instituição e que, também, desempenharam forte influência na realização do concurso de 2008 e, conseqüentemente, na incorporação de profissionais.

Outro aspecto, que merece destaque, e interferiu nessa relação, foi a submissão do DSS a Diretoria da Saúde do Trabalhador (DISART). Como pontuado anteriormente, em 2009, ocorreu a exoneração da chefia do INSS, que defendia a perspectiva do Documento Matriz no

⁷⁴ Apesar da realização de concurso público para provimento do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, nos anos de 2008 e 2015, enfatizamos que o número de profissionais contratados, ainda é inferior ao número necessário para atendimento as demandas dos usuários. Esse fato tem contribuído para o desempenho de um trabalho centrado no atendimento de demandas imediatas, dificultando a reflexão mais aprofundada da realidade social, que envolve o usuário, em meio a realidade social.

desempenho do trabalho profissional (SILVA, 2015), em substituição, foi nomeada uma nova chefia de caráter conservadora, portando-se com certa neutralidade no que tange aos principais desafios no exercício da profissão. Pode-se dizer que esse acontecimento contribuiu para o avanço da lógica gerencial, no que se refere a produtividade do profissional, principalmente, em relação ao número de atendimentos.

Com base nos limites apontados, ver-se-à que os/as Assistentes Sociais enfrentam em seu cotidiano vários desafios na implementação do Documento Matriz e na defesa da competência profissional expressa no art.88 da Lei nº 8.213 de 1993, decorrentes da contraditoriedade, que é inerente a profissão na correlação de forças presentes, mas que se mostra com um caráter muito mais perverso ao estar amparado pela ideologia neoliberal e aliado ao processo de reestruturação produtiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho analisou os impasses postos pelas contrarreformas de Estado na Previdência Social para a garantia e consolidação de direitos dos trabalhadores e ao pleno exercício profissional do Serviço Social no INSS. Pode-se dizer que propiciou a compreensão de que se trata de um processo que ainda está em curso e não se esgota, somente, nos apontamentos realizados.

Então, após a análise histórica da política previdenciária, percebeu-se que a promoção de reformas não é algo recente e nem restrito ao Estado neoliberal. Entretanto, o processo de contrarreforma de Estado na Previdência, no período 1990-2000, diferenciou-se de qualquer outro, pois ocorreu de maneira adversa a conjuntura política e social inscrita com a CF, em que foi notória as movimentações populares que reivindicavam a garantia e consolidação de direitos.

Nesse contexto, esse processo de “reformas” aparecem como mecanismos de regressão ou extinção dos mesmos, aliando-se no caso da Previdência Social as tentativas de desconstrução de uma política pública, gratuita e de qualidade por meio da redução da esfera pública em detrimento do incentivo a Previdência privada e a captação do fundo público pelo capital, sustentando a primazia do econômico sobre o social, das políticas focalizadas e seletivas sobre a universalização do acesso e da privatização e mercantilização das políticas sociais sobre a proteção social fornecida pelo Estado (CARTAXO; CABRAL, 2007).

Com isso, torna-se um desafio a construção de um projeto profissional que transcenda a essa perspectiva. E nesse âmbito, os/as Assistentes Sociais do INSS demonstraram sua posição oposta ao projeto neoliberal com a elaboração do Documento Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência de 1994, que apesar dos entraves a sua implantação torna-se hegemônico no contexto da primeira contrarreforma da Previdência, em 1998, período que tem início as tentativas de desconstrução da profissão no INSS.

Compreende-se, portanto, que esse quadro sócio histórico favorável a privatização e de desmonte de direitos e regressão da cidadania não foi um mero pano de fundo, ele é inerente ao cotidiano do exercício profissional do assistente social exercendo influência nas condições em que se desdobra o trabalho profissional, assim como nas vivências dos usuários desse serviço (IAMAMOTO, 2005).

Em resposta as questões norteadoras desse estudo, a pesquisa demonstrou que o INSS defende a visão restrita do Seguro Social enfatizando a seletividade e a focalização das ações, ou seja, como aponta Cartaxo e Cabral (2007), sob a lógica da exclusão, por meio do controle

burocrático e de negação de direitos. Na contracorrente, o Serviço Social, tenciona a afirmação da Seguridade Social assim como expressa na CF, que possibilitaria a inclusão de milhares de trabalhadores sob a ótica do direito social e da cidadania.

A divergência de opiniões revela-se em desafios ao profissional do Serviço Social no âmbito do INSS e como visto, principalmente, aqueles de caráter organizativo da própria categoria, bem como da formação de uma consciência crítica e propositiva junto aos trabalhadores, fornecendo subsídios para a compreensão dos fenômenos da realidade social, importantes na construção de uma previdência que objetive a real proteção do trabalhador (SARMENTO; CORTIZO, 2015).

É preciso que o Serviço Social retome as bases que fundamentam o exercício da profissão, amparado em um projeto profissional que expresse “uma condensação das dimensões ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas [...], englobando a formação e o exercício profissional” (IAMAMOTO, 2005, p.26). Ademais, faz-se necessário

[...] reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular, que parece ter sido submerso do debate profissional ante o refluxo dos movimentos sociais. [...] É de suma importância impulsionar *pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e de trabalho - e correspondentes expressões culturais - dos segmentos populacionais atendidos*, criando um acervo de dados sobre as expressões da questão social nos diferentes espaços ocupacionais do assistente social. O conhecimento criterioso dos processos sociais e de sua vivência pelos indivíduos sociais poderá alimentar ações inovadoras, capazes de propiciar o atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados, alvos das ações institucionais. Aquele conhecimento é pré-requisito para impulsionar a consciência crítica e uma cultura pública democrática [...] (IAMAMOTO, 2005, p. 28-29).

Portanto, numa conjuntura de subordinação dos direitos a lógica neoliberal faz-se indispensável a defesa do Documento Matriz e das ações profissionais do Serviço Social, que o mesmo retrata. Observou-se que no cotidiano do INSS as ações de socialização de informações, fortalecimento do coletivo e assessoria encontraram limites para sua efetivação, em lugar, sob a lógica neoliberal e o julgo do Seguro Social, apresenta-se a orientação burocrática e o atendimento de demandas imediatistas que corroboraram para o isolamento da profissão, no atendimento de requisições internas do INSS.

Por fim, conclui-se que, se de um lado as contrarreformas de Estado na Previdência Social impactaram as ações do Serviço Social nesse campo, por outro, a luta pela ampliação dos direitos previdenciários e assistenciais persiste como um marco na profissão, considerando-se dois principais fatores: as persistentes tentativas de desmonte da profissão; e a continuidade

das contrarreformas, que visam a desconstrução da perspectiva de Seguridade Social e dos direitos da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel; LOPES, Josefa Batista. Capítulo II. In: BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs). **Serviço Social na Previdência**: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. **Economia Política e Seguridade Social**: uma contribuição a crítica. Brasília: ANFIP, 1999. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: 23/02/2016.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Contrarreforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 73, 2003.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011, p. 147-191.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 1992.

_____. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social**: que direitos para qual cidadania? In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº 79, p. 108-132, 2004.

_____; BEHRING, Elaine R. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. In: **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal, 2003. Disponível em: <www.andes.org.br>. Acesso em: 22/02/2016.

CARTAXO, Ana Maria Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis. O processo de desconstrução e reconstrução do projeto profissional do serviço social na previdência – um registro de resistência e luta dos assistentes sociais. Capítulo VII. In: BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs). **Serviço Social na Previdência**: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHENIN, José. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra-corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DUARTE, Adriana M. Cancelli. **Estado, Políticas sociais e recomposição de hegemonia: o caso da previdência social**. Belo Horizonte, 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/download/910/885>. Acesso em: 12/02/2016.

_____. O processo de reforma da Previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 120-141.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da Reforma da Previdência Social no Brasil. **SER, Social**, Brasília, 2010a. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299/526>. Acesso em: 20/02/2016.

_____. Previdência Social: conflitos e consensos. **SER Social**, Brasília, n. 11, mar. 2010b. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287>. Acesso em: 20/02/2016.

_____. Tecnocracia e Assistencialismo no capitalismo autoritário. O Serviço Social na Previdência Social dos anos 70. Capítulo III: In BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs). **Serviço Social na Previdência: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1989.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. V. 5, edição e tradução de Luiz Sérgio Henriques; co-edição, Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da Previdência Privada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese de Doutorado. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 12/02/2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. 1. ed., 2009.

_____. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo.** Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. Ana Elizabete Mota...[et al], (orgs). São Paulo: OPS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** – 8.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** – 41. ed.- São Paulo: Cortez, 2014.

LARA, Ricardo. **A produção do conhecimento no Serviço Social: o mundo do trabalho em debate.** Franca: UNESB, 2008. Tese de Doutorado. Disponível em: <http://200.145.6.238/bitstream/handle/11449/106112/lara_r_dr_fran.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12/02/2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MINAYO, Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 28.ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2009.

MOREIRA, Marinete Cordeiro; ALVARENGA, Raquel Ferreira Crespo. O parecer social: um instrumento de viabilização de direitos (Relato de uma experiência). In: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (orgs.). **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no judiciário, no penitenciário e na Previdência Social.** São Paulo: Cortez, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura de crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da Previdência e a Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. Capítulo VI: In BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs). **Serviço Social na Previdência: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes.** São Paulo: Cortez, 2007.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimentos Sociais.** São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64.** 17. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.**

CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2009.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues; SILVA, Maria de Jesus da. Previdência Social: construção da prática do Serviço Social. Capítulo IV. In: BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs). **Serviço Social na Previdência: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

PORTO, Maria Cecília da Silva. Cidadania e (des)proteção social: uma inversão do Estado Brasileiro? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 68, p. 17-33, 2001.

SALVADOR, Evilásio. Implicações da Reforma da Previdência sobre o Mercado de Trabalho. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 81, p. 07-39, 2005.

SARMENTO, Helder B. de Moraes; CORTIZO, Maria D. Carmen. **Entrevista com Ana Maria Baima Cartaxo**: Previdência Social, história e contradições. R. Katál, Florianópolis, v.18, n. 2, p. 267-274, 2015.

SILVA, Ademir Alves. O Serviço Social na Previdência Social: entre a necessidade social e o benefício. Capítulo I. In: BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs). **Serviço Social na Previdência: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **A gestão da Seguridade Social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010, p.187-236.

_____, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência Social no Brasil**: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Cidadania, Globalização e Previdência Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 68, p. 05-16, 2001.

_____. Serviço Social no INSS: luta para garantir direito e cidadania. In: **Revista Inscrita**. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Ano II nº 5, 1999, p.19-22. Disponível em: <www.cfess.org.br>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

_____. 70 anos do Serviço Social na Previdência: luta pela efetivação da seguridade social no Brasil. In: **2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência: 70 anos de Serviço Social na Previdência**. Brasília: CFESS, p.103-112, 2015.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, 1995. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>. Acesso em: 16 de março de 2016.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil**: pautas para o trabalho do assistente social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674, 2013.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: RODRIGUES, Monica; COUTO, Katia Belizário (orgs.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Tendências da política de assistência social**. In Serviço Social & Saúde Campinas, 2004, p. 1–94. Disponível em: < www.bibliotecadigital.unicamp.br > Acesso em: 21/02/2016.

_____. Análise da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio-históricas e o projeto hegemônico do Serviço Social. Capítulo V. In: BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (orgs.). **Serviço Social na Previdência**: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

LEGISLAÇÕES

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Câmara dos Deputados e Senado Federal. **EC nº 20** de 15/12/1988.

_____. Câmara dos Deputados e Senado Federal. **EC nº 19** de 04/06/1988.

_____. Presidência da República. **Decreto 3.048** de 06 de junho de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social.

_____. Presidência da República. **Decreto 3.081** de 10 de junho de 1999. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das unções gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

_____. Presidência da República. **Decreto 3.668** de 22 de novembro de 200. Altera o Regulamento da Previdência Social.

_____. Presidência da República. **Lei nº 3. 807** de 26 de agosto de 1960. Lei Orgânica da Previdência Social.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.439** de 01 de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.112** de 11 de dezembro de 1990. Regime Jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.213** de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.212** de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio da Previdência Social.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.662** de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.

_____. Presidência da República. **MP nº 1.729** de 02 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis 8.112 e 8.113, ambas de 1991.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social**. Brasília: MPAS, 1994.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

AEPS-INFÓLOGO, **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 1999. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2000. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPAS/DATAPREV/INSS, 2001. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPAS/DATAPREV/INSS, 2002. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2003. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2004. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2005. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2006. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2007. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2008. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2009. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2010. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2011. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2012. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, MPS/DATAPREV/INSS, 2013. Disponível em: www.previdencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2016.

ANASPS, Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social. **Livro Negro da Previdência Social**, 2003. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2004. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2005. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2006. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2007. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2008. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2009. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Livro Negro da Previdência Social**, 2010. Disponível em: <www.anasps.org.br>. Acesso em: 10 de março de 2016.

BRASIL. MPS; MDS; CFESS. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial. Reestruturação do Serviço Social do INSS**. Brasília, 2007.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética do Assistente Social**. Aprovado pela resolução CFESS nº 273/93. Brasília: CFESS, 1993.

_____. **Atribuições Profissionais e Condições Éticas e Técnicas do/a Assistente Social na Política de Previdência Social**. Brasília, 2009.

_____. **Subsídio dos Assistentes Sociais da Bahia e Sergipe para orientar a luta dos Assistentes Sociais do INSS**. Brasília: Documento Base Serviço Social-INSS, 2010.

_____. **Histórico da Luta em Defesa do Concurso Público e de Condições de Trabalho para os/as Assistentes Sociais do INSS**. Brasília, 2010.

_____. **Parecer jurídico nº12**. Atribuições e competências do cargo de Analista De Seguro Social com formação em Serviço Social do Instituto Nacional de Seguro Social/ INSS - Execução de atividades não privativas do assistente social. São Paulo, 2010.

_____. **Parecer jurídico nº10**. Orientação Normativa Nº 01 de 01 de fevereiro de 2011 da Secretaria de Recursos Humanos Do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelecendo Orientação aos Órgãos e Entidades do Sistema de Pessoal Civil de Administração Pública Federal quanto a Jornada de Trabalho dos Servidores Públicos Ocupantes de Cargo Efetivo de Assistente Social. São Paulo, 2011.

_____. **CFESS em defesa do trabalho do assistente social do INSS com autonomia profissional e com a garantia das condições técnicas e éticas**. Brasília, 2013.

DISART, Diretoria de Saúde do Trabalhador. **Manual Técnico do Serviço Social**. INSS, 2012.

PNAD, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 1995**. Rio de Janeiro, IBGE, 1995. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 de abril de 2016.